

Aktuelle Trends

*Klaus Weyerstraß*

Abhängigkeit Deutschlands  
von der US-amerikanischen Konjunktur  
geringer als allgemein vermutet

*Gerhard Heimpold*

Regionalpolitische Institutionen  
der mittel- und osteuropäischen Länder –  
fit für die Aufnahme in die EU?

*Brigitte Loose*

IWH-Bauumfrage im April 2002

*Bärbel Laschke*

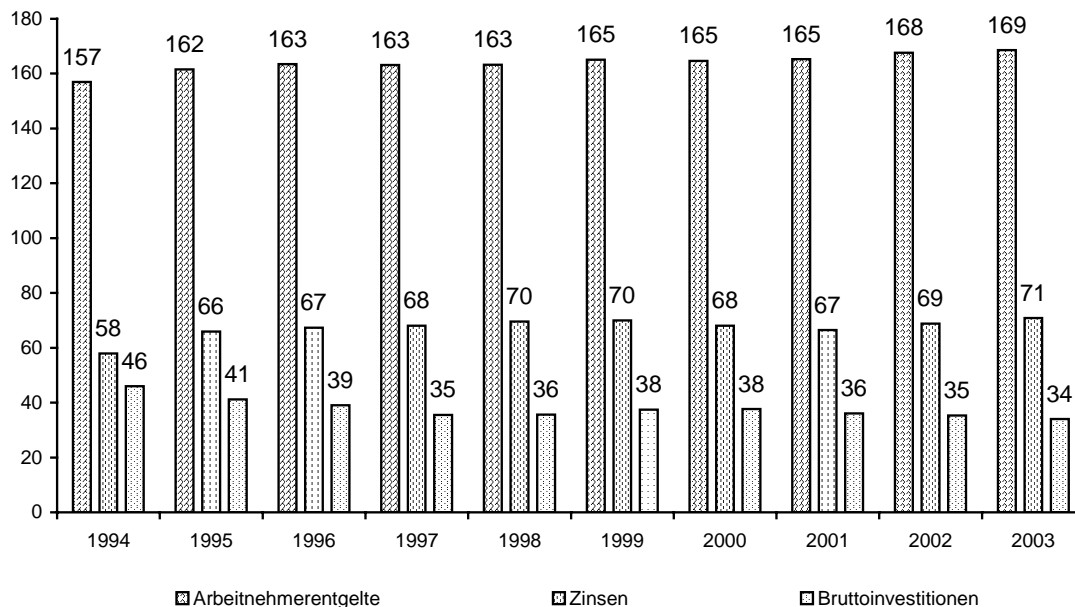
IWH-Industrienumfrage im März 2002

6/2002

23.05.2002, 8. Jahrgang

### Weitere Erosion der öffentlichen Investitionen

– Ausgewählte Ausgaben des Staates in Mrd. Euro –



Ergebnisse gemäß der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (ESVG 95).

Quellen: Bis 2001: Statistisches Bundesamt; 2002 und 2003: Gemeinschaftsdiagnose der Wirtschaftsforschungsinstitute vom 19. April 2002.

Während Personalausgaben und Zinsausgaben des Staates weiter steigen, setzt sich die Erosion der öffentlichen Investitionen weiter fort. Im nächsten Jahr werden die Bruttoinvestitionen des Staates um 12 Mrd. Euro oder gut ein Viertel geringer ausfallen als 1994. Damals waren die Investitionen auch wegen des Ausbaus der ostdeutschen Infrastruktur relativ hoch. Der Rückgang in der Investitionsaktivität ist dennoch ein Problem, denn es gibt für den Staat noch viel zu investieren. In Ostdeutschland besteht ein immenser öffentlicher Investitionsbedarf, etwa für die Sanierung kommunalen Straßen oder von Kanalsystemen. In einigen Kommunen werden notwendige Investitionen mangels finanzieller Mittel unterlassen, was bewirkt, dass sich der Zustand der öffentlichen Infrastruktur weiter verschlechtert. Aber auch in Westdeutschland mehren sich die Anzeichen für öffentliche Investitionsdefizite. Schulen werden nicht mehr renoviert, Straßenschäden nicht mehr beseitigt, ganz zu schweigen vom Neubau. Es besteht die ernste Gefahr, dass sich die Mängel in der öffentlichen Infrastruktur in Deutschland ausweiten. Für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung wäre dies ein Hemmnis. Die Mobilisierung zusätzlicher Investitionsmittel in den öffentlichen Haushalten ist dringlich. Wenn gleichzeitig die Konsolidierung (Defizitabbau) und eine Steuerentlastung politische Ziele bleiben sollen, zwingt das den Staat letztlich zur Reduzierung seiner Personalausgaben durch Einschränkung staatlicher Leistungsbereiche.

## Abhängigkeit Deutschlands von der US-amerikanischen Konjunktur geringer als allgemein vermutet

*Im Zusammenhang mit der jüngsten konjunkturellen Schwächephase in Deutschland wurde in der öffentlichen Debatte häufig das Argument vorgebracht, dass Deutschland stärker von der internationalen Konjunktur betroffen sei als andere europäische Staaten. In diesem Artikel wird der Frage nachgegangen, ob dies empirisch bestätigt werden kann. Zudem soll geklärt werden, ob sich der Zusammenhang im Zeitablauf geändert hat. Zu diesem Zweck werden mit vektorautoregressiven (VAR) Modellen Zusammenhänge zwischen den Produktionslücken verschiedener Volkswirtschaften ermittelt.*

*Es zeigt sich, dass sich in den siebziger und achtziger Jahren konjunkturelle Impulse stärker auf Deutschland als auf die übrigen Staaten der Europäischen Union auswirkten. Seit Mitte der neunziger Jahre kann jedoch kein signifikanter Unterschied mehr festgestellt werden. Die Persistenz der Auswirkungen konjunktureller Impulse aus dem Ausland auf Deutschland ist seit Mitte der neunziger Jahre deutlich geringer, als dies zuvor der Fall war.*

### **Übertragungswege von Konjunkturschwankungen**

Mit der Errichtung des Gemeinsamen Europäischen Marktes wurde vielfach auch die Erwartung verknüpft, dass sich die Volkswirtschaften der Europäischen Union von der internationalen konjunkturellen Entwicklung abkoppeln könnten. Die Erfahrung des Jahres 2001 zeigt jedoch, dass auch das große Wirtschaftsgebiet nicht vollständig gegen von außen einwirkende Schocks immun ist. Gleichzeitig mit dem starken Rückgang des Wachstums des Bruttoinlandsproduktes in den USA von 4,1% im Jahr 2000 auf 1,2% 2001 erfolgte auch eine merkliche Abschwächung des Wachstums in den westeuropäischen Staaten. Besonders ausgeprägt war diese konjunkturelle Schwächephase in Deutschland.

In der Vergangenheit wurde bei der Frage, wie stark sich konjunkturelle Schwankungen auf andere Volkswirtschaften übertragen, vor allem auf den direkten Außenhandel zwischen den Ländern

abgestellt. In letzter Zeit werden jedoch zunehmend auch andere Transmissionskanäle diskutiert.<sup>1</sup> Hier sind insbesondere die steigende Bedeutung multinationaler Unternehmen sowie die stärkere Verflechtung der Aktienmärkte zu nennen. Die Übertragung konjunktureller Schwankungen durch internationale Konzerne kann auf die folgenden Zusammenhänge zurückgeführt werden. Als Beispiel sei ein US-amerikanisches Unternehmen betrachtet, das Direktinvestitionen in Deutschland getätigt hat. Durch die konjunkturelle Abschwächung in den USA wird die Liquidität des Unternehmens beeinträchtigt. Dies kann das Management veranlassen, nicht nur in den USA, sondern auch in den ausländischen Produktionsstätten Kürzungen bei Personal und Investitionen vorzunehmen. Eine Investitionseinschränkung wirkt sich unmittelbar negativ auf das Bruttoinlandsprodukt in dem betreffenden Staat aus. Zudem kann eine Personalfreisetzung dazu führen, dass der private Verbrauch eingeschränkt wird. Darüber hinaus können von der Produktions- und Investitionsreduktion Zulieferer betroffen sein. Aufgrund dieser Folgewirkungen wird die ursprüngliche Investitionskürzung durch Multiplikatoreffekte noch verstärkt.

Neben der internationalen Verbreitung konjunktureller Impulse über den Außenhandel und multinationale Unternehmen kommt als Übertragungswege auch der internationale Verbund der Aktienmärkte in Frage. So betrug der Korrelationskoeffizient zwischen der monatlichen Veränderung des Deutschen Aktienindex (DAX) und des amerikanischen Dow Jones Industrial Average Index im Durchschnitt der Jahre 1995 bis 2001 0,66<sup>2</sup>. Im Zeitraum 1987 bis 1994 hatte der entsprechende Korrelationskoeffizient noch bei 0,54 gelegen. Dies kann als ein Indiz für die mit der stärkeren internationalen Integration der Finanzmärkte ein-

<sup>1</sup> Vgl. SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG: Jahresgutachten 2001/02 „Für Stetigkeit – gegen Aktionismus.“ Stuttgart 2001, S. 417-421.

<sup>2</sup> Berechnungen des IWH.

hergehende Zunahme der Verflechtung des deutschen mit dem US-amerikanischen Aktienmarkt gewertet werden. Ein Rückgang der Aktienkurse verschlechtert die Finanzierungsbedingungen von Unternehmen aus unterschiedlichen Gründen. Zum einen werden Investitionen zum Teil durch die Emission neuer Aktien finanziert. Zum anderen kann ein sinkender Firmenwert eine Herabstufung der Kreditwürdigkeit zur Folge haben, was in höheren Kreditkosten resultiert. Darüber hinaus führt ein Rückgang der Aktienkurse zu einer Vermögenseinbuße der privaten Haushalte, was sich negativ auf deren Konsumnachfrage auswirkt. Da der Einfluss der Aktienkurse auf die Investitionstätigkeit deutscher Unternehmen im Vergleich zu den USA und Großbritannien gering ist<sup>3</sup> und zudem der Vermögenseffekt der Konsumnachfrage lediglich eine untergeordnete Rolle spielt,<sup>4</sup> dürfte die Konjunkturübertragung über den Aktienmarkt in Deutschland verglichen mit der Transmission über den Außenhandel und Direktinvestitionen multinational operierender Unternehmen eher eine untergeordnete Rolle spielen. Mit der zunehmenden Integration der Kapitalmärkte geht jedoch auch eine stärkere internationale Übertragung von Stimmungen der Verbraucher und Investoren einher. Der IMF kommt zu dem Schluss, dass zwischen den G7-Staaten Übertragungseffekte im Industrievertrauen bestehen. Diese Transmission ist zum Teil auf den bestehenden Konjunkturverbund zurückzuführen, bildet aber selbst auch einen Kanal für die Übertragung konjunktureller Impulse.<sup>5</sup>

Bei ausschließlicher Betrachtung der internationalen Konjunkturübertragung über die direkte Außenhandelsverflechtung hätten andere Staaten stärker von der konjunkturellen Schwächephase in den USA betroffen sein müssen als Deutschland.

<sup>3</sup> Vgl. EDISON, H.; SLØK, T.: New Economy Stock Valuations and Investment in the 1990s. International Monetary Fund. IMF Working Paper WP/01/78, June 2001.

<sup>4</sup> HASSLER, U.: Wealth and Consumption. A Multicointegrated Model for the Unified Germany. Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 221/1, 2001, S. 32-44. Hassler schätzt eine Konsumfunktion für Deutschland und ermittelt eine langfristige Elastizität des Konsums in Bezug auf das Vermögen von 0,8%, verglichen mit einer Elastizität in Bezug auf das Einkommen von 78%.

<sup>5</sup> Vgl. IMF: World Economic Outlook, October 2001. The Information Technology Revolution, Chapter II.

So betrug beispielsweise im Jahr 2000 der Anteil der USA an den Waren- und Dienstleistungsausfuhren in Großbritannien etwa 18%, in Deutschland hingegen lediglich rund 11%<sup>6,7</sup>. Die Konjunktur im Vereinigten Königreich erwies sich jedoch aufgrund binnenwirtschaftlicher Faktoren als außerordentlich robust gegen die Abschwächung in den USA. Durch kräftige Realeinkommenssteigerungen und Vermögenseffekte wurde insbesondere der private Verbrauch gestützt.<sup>8</sup>

In diesem Artikel wird die Übertragung konjunktureller Impulse mittels vektorautoregressiver (VAR) Modelle abgeschätzt. Dabei wird die konjunkturelle Situation durch die Produktionslücke abgebildet, sodass die genannten Kanäle der internationalen Konjunkturübertragung in ihrer Auswirkung auf die Produktionslücke erfasst werden. Der Vorteil dieses Ansatzes besteht darin, dass alle Transmissionswege gleichzeitig abgebildet werden. Eine Quantifizierung der relativen Bedeutung der einzelnen Kanäle ist jedoch nicht möglich.

### *Analyse mit VAR-Modellen*

Die für diesen Beitrag verwendete Methode stützt sich auf das Verfahren von Canova und Marrinan<sup>9</sup> sowie dessen Anwendung durch den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.<sup>10</sup> Von den Sachverständigen wurde mit einem bivariaten Modell mit den Produktionslücken in den USA und Deutschland der konjunkturelle Zusammenhang zwischen diesen beiden Volkswirtschaften betrachtet. In dem vorliegenden Artikel wird ein Modell verwendet, das sowohl die direkten Auswirkungen konjunktureller

<sup>6</sup> Zu den Daten vgl. DEUTSCHE BUNDESBANK: Zahlungsbilanzstatistik. – NATIONAL STATISTICS: United Kingdom Balance of Payments, The Pink Book 2001, [http://www.statistics.gov.uk/downloads/theme\\_economy/Pink\\_Book\\_2001.pdf](http://www.statistics.gov.uk/downloads/theme_economy/Pink_Book_2001.pdf)

<sup>7</sup> Die Außenhandelsverflechtung, gemessen am Anteil der Exporte am Bruttoinlandsprodukt, lag im Vereinigten Königreich und in Deutschland jeweils bei etwa 1/3.

<sup>8</sup> Vgl. BANK OF ENGLAND: Inflation Report, February 2002, Chapter 2.

<sup>9</sup> Vgl. CANOVA, F.; MARRINAN, J.: Sources and propagation of international output cycles: Common shocks or transmission? Journal of International Economics 46, 1998, S. 133-166.

<sup>10</sup> Vgl. SACHVERSTÄNDIGENRAT, a. a. O., S. 400-423.

## Methodische Anmerkungen: VAR-Modelle

In einem vektorautoregressiven (VAR) Modell werden sämtliche endogenen Variablen durch die Vergangenheitswerte aller in dem Modell enthaltenen endogenen Variablen erklärt. Zusätzlich können noch exogene Variablen aufgenommen werden. Allgemein hat ein VAR-Modell die folgende Form<sup>a</sup>:

$$y_t = c + A_1 y_{t-1} + \dots + A_p y_{t-p} + \varepsilon_t$$

Dabei bezeichnen  $y$  den Vektor der endogenen, d. h. im Modell bestimmten Variablen,  $c$  einen Vektor von Konstanten,  $A_t$  die Matrizen der mit ökonometrischen Methoden zu schätzenden Koeffizienten und  $\varepsilon$  die Störterme.  $t$  ist der Zeitindex. Für die Abschätzung der Übertragung konjunktureller Effekte enthält  $y$  die Produktionslücken der betreffenden Staaten bzw. Regionen.

Im Beispiel des für diesen Artikel verwendeten Modells für die USA, Deutschland und die EU ohne Deutschland (EU14) mit einem Lag von einem Quartal besteht das VAR-Modell aus den folgenden drei Gleichungen:

$$y_t^{USA} = a_{11} y_{t-1}^{USA} + a_{12} y_{t-1}^D + a_{13} y_{t-1}^{EU14} + \varepsilon_t^{USA}$$

$$y_t^D = a_{21} y_{t-1}^{USA} + a_{22} y_{t-1}^D + a_{23} y_{t-1}^{EU14} + \varepsilon_t^D$$

$$y_t^{EU14} = a_{31} y_{t-1}^{USA} + a_{32} y_{t-1}^D + a_{33} y_{t-1}^{EU14} + \varepsilon_t^{EU14}$$

Dabei bezeichnen  $y^{USA}$ ,  $y^D$ ,  $y^{EU14}$  die Produktionslücke in den USA, Deutschland sowie in der EU14. Die Produktionslücken sind als prozentuale Abweichung des tatsächlichen realen saisonbereinigten Bruttoinlandsproduktes vom Produktionspotential definiert. Letzteres wurde mittels des Hodrick-Prescott-Filters bestimmt. Die Daten entstammen den „Main Economic Indicators“ der OECD. Die Produktionslücken der genannten Volkswirtschaften sind gemäß des erweiterten Dickey-Fuller-Tests (ADF-Test) sowie des Phillips-Perron-Tests als stationär anzusehen. Da die Produktionslücken definitionsgemäß um den Mittelwert null schwanken, wurde das Modell ohne Konstanten geschätzt. Aufgrund des Akaike-Informationskriteriums und des Schwarz-Kriteriums wurde die optimale Lag-Länge mit eins festgelegt, d. h. in die VAR-Modelle gehen die Variablen jeweils mit einer Verzögerung von einem Quartal ein.

Die Koeffizienten der verzögerten endogenen Variablen in den einzelnen Gleichungen ( $a_{11}$ ,  $a_{22}$  und  $a_{33}$  in dem obigen Gleichungssystem) liegen zwischen null und eins. Je kleiner diese sind, umso schneller kehrt die Produktionslücke nach einem Schock wieder auf ihr Ausgangsniveau zurück. Die übrigen Koeffizienten sind ebenfalls positiv und liegen zwischen null und eins, falls eine Konjunkturübertragung vorliegt. Da die USA gegenüber von der EU und Deutschland einwirkenden Schocks weitgehend immun sind, liegen die entsprechenden Koeffizienten in der Gleichung für die USA ( $a_{12}$  und  $a_{13}$ ) nahe null.

### Impulsreaktionsfunktionen

Impulsreaktionsfunktionen dienen der Ermittlung der Effekte einer sog. Innovation einer oder mehrerer Gleichungen eines VAR-Modells. In dem oben angegebenen Beispiel bedeutet dies eine Erhöhung von  $\varepsilon_t$ . Bezogen auf die Übertragung konjunktureller Impulse ist dies gleichbedeutend mit einer einmaligen Steigerung der Produktionslücke in einem der betrachteten Länder, in diesem Fall in den USA. Dies hat zum einen wegen des autoregressiven Charakters des Modells Auswirkungen auf die Produktionslücke in dem betreffenden Land in den folgenden Perioden. Da die Produktionslücke in den anderen Ländern laut VAR-Ansatz auch von der Produktionslücke in den USA abhängt, werden ebenfalls die Auswirkungen dieses von den USA ausgehenden konjunkturellen Impulses auf die übrigen betrachteten Volkswirtschaften abgebildet.

### *Konfidenzbänder*

Wie jede ökonometrische Schätzung sind auch die empirischen Resultate der VAR-Modelle und somit die mit ihnen ermittelten Impulsreaktionsfunktionen mit Unsicherheit behaftet. Diese Schätzunsicherheit wird mit 95%-Konfidenzbändern veranschaulicht. Diese werden mittels einer sog. Monte-Carlo-Simulation ermittelt. Das heißt, es werden Zufallsvariablen aus der asymptotischen Verteilung der Koeffizienten des VAR-Modells gezogen, und mit diesen wird die Impulsreaktionsfunktion neu berechnet. Das Verfahren wird  $m$  mal wiederholt, wobei  $m$  für die in diesem Artikel dargestellten Schätzungen auf 100 festgelegt wurde. Somit ergeben sich 100 simulierte Impulsreaktionsfunktionen, woraus asymptotisch auf deren Verteilung geschlossen werden kann, sodass der Mittelwert und die Standardabweichung geschätzt werden können. Das 95%-Konfidenzband gibt nun ein Intervall an, das um zwei Standardfehler über und unter dem Mittelwert liegt.

<sup>a</sup> Vgl. HAMILTON, J. D.: Time Series Analysis, Princeton University Press, Princeton, N. J. 1994, Kap. 10 und 11 Die Popularität dieses Instruments für die Analyse des dynamischen Verhaltens ökonomischer Prozesse geht zurück auf: SIMS, Ch. A.: Macroeconomics and Reality, Econometrica 48, 1980, S. 1-48.

Übertragungen von den USA auf Deutschland abbildet, daneben aber auch explizit die Effekte enthält, die sich aufgrund der starken außenwirtschaftlichen Verflechtung Deutschlands mit den übrigen EU-Staaten ergeben.

Die konjunkturelle Situation der einzelnen Länder bzw. Regionen wird jeweils durch die Produktionslücke, d. h. die prozentuale Abweichung des tatsächlichen Bruttoinlandsproduktes vom Produktionspotential, bestimmt. Das Produktionspotential wird durch den langfristigen Trend des tatsächlichen Bruttoinlandsproduktes approximiert und mittels des Hodrick-Prescott-Filters<sup>11</sup> geschätzt. Somit besteht das VAR-Modell aus den Produktionslücken in den USA, Deutschland und der Gesamtheit der EU-Mitgliedstaaten ohne Deutschland (EU14). Dies ermöglicht neben der Berücksichtigung der Außenhandelsverflechtung Deutschlands innerhalb der Europäischen Union die Beantwortung der Frage, ob Deutschland stärker von Konjunkturschwankungen in den USA abhängt als die übrigen EU-Staaten.

Ein konjunktureller Abschwung führt zu einer Unterauslastung der Produktionskapazitäten, was in einer Vergrößerung der Produktionslücke zum Ausdruck kommt. Falls die US-Wirtschaft eine Art „Konjunkturlokomotive“ für andere Regionen darstellt, zieht ein konjunktureller Abschwung in den

USA, der sich in einem Anstieg der Produktionslücke dort äußert, eine Vergrößerung der Produktionslücke in den betreffenden anderen Volkswirtschaften nach sich. Die Abschätzung der Übertragung konjunktureller Schwankungen erfolgt mittels sog. Impulsreaktionsfunktionen. Dabei wird die Produktionslücke in den USA im ersten Quartal des betrachteten Zeitraums geschockt, d. h. um einen Prozentpunkt erhöht. Anschließend wird das Ausmaß der internationalen Konjunkturübertragung ermittelt, indem die Reaktion der Produktionslücken in den anderen Volkswirtschaften im Zeitablauf betrachtet wird.

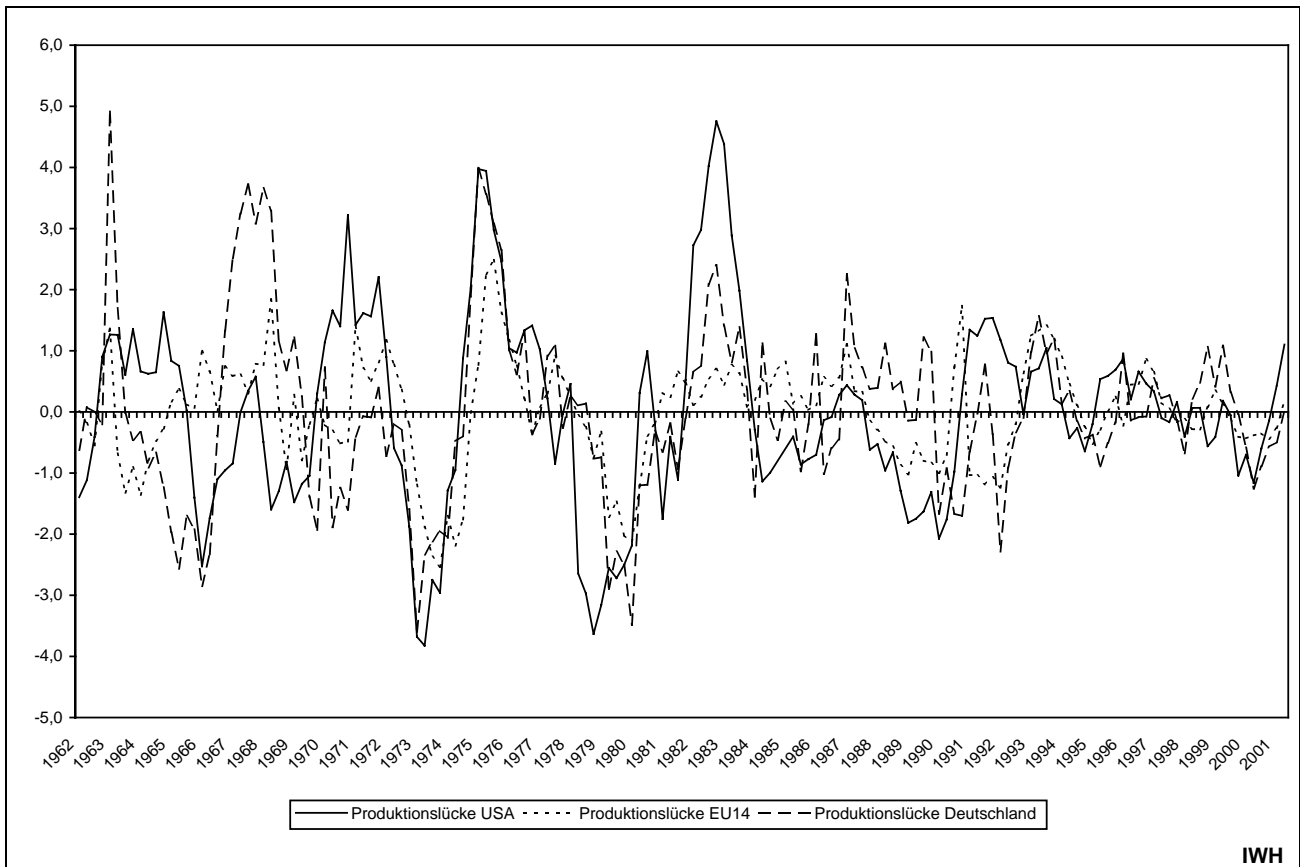
### *Der internationale Konjunkturverbund*

Abbildung 1 zeigt die Produktionslücken, d. h. die prozentuale Abweichung des tatsächlichen Bruttoinlandsproduktes vom jeweiligen Produktionspotential, in den USA, in Deutschland und in der EU14 im Zeitraum erstes Quartal 1962 bis zweites Quartal 2001.

Es zeigt sich, dass die konjunkturellen Schwingungen in den genannten Regionen im Großen und Ganzen synchron verlaufen, auch wenn der Zusammenhang nicht immer gleich stark ist. Der Gleichlauf zeigt sich sowohl in konjunkturellen Abschwungphasen, in denen die Produktionslücke größer wird, als auch in Zeiten wirtschaftlichen Aufschwungs mit abnehmenden Produktionslücken. Zu Beginn der neunziger Jahre wurde die Tendenz jedoch durch die Sonderentwicklungen in der

<sup>11</sup> Vgl. HODRICK, R. J.; PRESCOTT, E.: Postwar US business cycles: an empirical investigation. Journal of Money, Credit and Banking 29/1, 1997, S. 1-16.

Abbildung 1:  
Produktionslücken in den USA, der Bundesrepublik Deutschland und der EU14  
- in % des jeweiligen Produktionspotentials -



Quelle: OECD: Main Economic Indicators. Berechnungen des IWH.

Folge der deutschen Vereinigung überlagert. Zunächst kam es in Deutschland zu einem vereinigungsbedingten Boom, während sich die übrigen betrachteten Volkswirtschaften bereits in einer Rezession befanden, die 1992/93 dann auch Deutschland erfasste.

### ***Übertragung konjunktureller Impulse von den USA auf Deutschland***

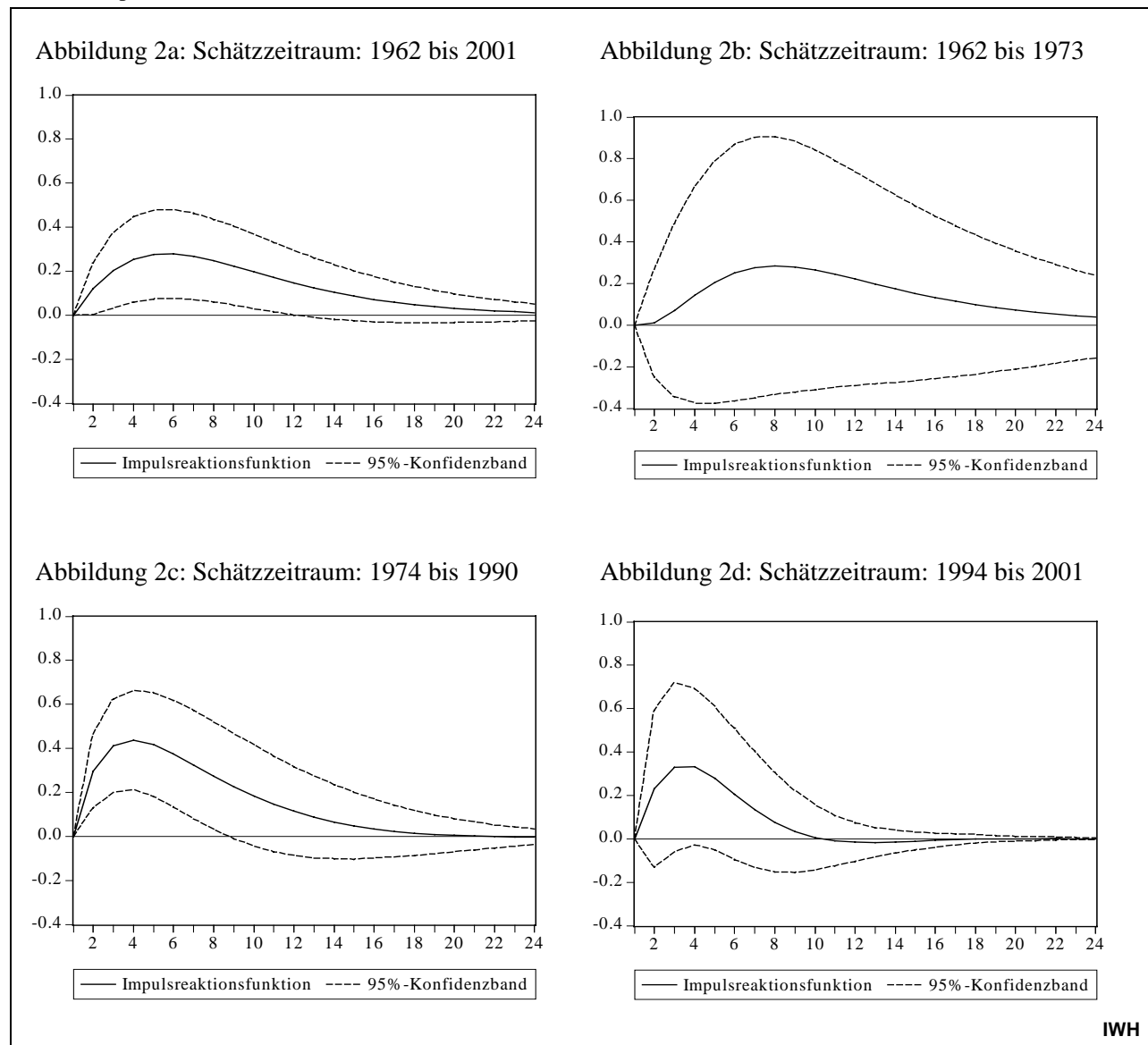
Zunächst wird auf Basis der Impulsreaktionsfunktionen für die Produktionslücke in Deutschland die Stärke der Übertragung konjunktureller Schwankungen von den USA auf die Bundesrepublik untersucht. Den Ausgangspunkt bildet der gesamte Zeitraum erstes Quartal 1962 bis zweites Quartal 2001. Um zu testen, ob sich der Konjunkturzusammenhang zwischen den USA und Deutschland im Zeitablauf geändert hat, werden anschließend separate Schätzungen für die Zeiträume 1962 bis

1973, d. h. vor der ersten Ölkrise, 1974 bis 1990 sowie 1994 bis 2001 durchgeführt. Bei der Schätzung für den Zeitraum nach der deutschen Vereinigung bleiben die Jahre 1991 bis 1993 aufgrund der vereinigungsbedingten Sonderkonjunktur unberücksichtigt.<sup>12</sup>

Die Impulsreaktionsfunktionen, d. h. die Änderung der Produktionslücke in Deutschland in den ersten 24 Quartalen nach einer vorübergehenden Erhöhung der Produktionslücke in den USA im ersten Quartal um einen Prozentpunkt, sind aus Abbildung 2 ersichtlich. Dabei sind neben den Impulsreaktionsfunktionen auch die 95%-Konfidenzbänder, d. h. der Mittelwert  $\pm$  zwei Standardfeh-

<sup>12</sup> Die genauen Schätzergebnisse finden sich in WEYERSTRASS, K.: Der Einfluss der US-amerikanischen Konjunktur auf Deutschland und die Europäische Union – eine Untersuchung mit VAR-Modellen. IWH-Diskussionspapiere Nr. 158, März 2002.

Abbildung 2:  
Reaktion der Produktionslücke in Deutschland auf einen Impuls aus den USA  
- in Prozentpunkten -



Quelle: Berechnungen des IWH.

ler, angegeben.<sup>13</sup> Die Wahl fiel auf einen Zeitraum von 24 Quartalen, da die Produktionslücke in den untersuchten Teilperioden (mit Ausnahme des Zeitraums 1962 bis 1973) nach zwei Jahren wieder auf das Niveau zurückgekehrt war, das sich ohne den Schock ergeben hätte. Das erste Quartal der auf der horizontalen Achse der Abbildungen ange-

gebenen Zeiträume entspricht jeweils dem ersten Quartal der betrachteten Periode (erstes Quartal 1962 in den Abbildungen 2a und 2b, erstes Quartal 1974 in Abbildung 2c und erstes Quartal 1994 in Abbildung 2d).

Die Abbildungen verdeutlichen, dass im Zeitraum 1974 bis 1990 die Auswirkungen von aus den USA auf die deutsche Konjunktur einwirkenden Schocks ein wenig stärker ausgeprägt waren als in den übrigen Perioden. Ein Grund für diese Unterschiede dürfte in den beiden Ölpreiskrisen in den siebziger Jahren zu finden sein. Diese exoge-

<sup>13</sup> Die Reaktion der Produktionslücke in den Vereinigten Staaten auf einen Impuls aus Deutschland ist in sämtlichen Teilperioden erwartungsgemäß insignifikant. Daher wurde auf eine grafische Darstellung verzichtet.



nen Schocks trafen die Industrieländer in ähnlicher Weise, was sich in einem simultanen Anstieg der Produktionslücken äußerte.

Zwischen 1962 und 1973 war auf der einen Seite die Stärke der Konjunkturübertragung geringer. Auf der anderen Seite hielten die Auswirkungen länger an. Während in diesem Zeitraum auch 24 Quartale nach dem ursprünglichen konjunkturellen Impuls in den Vereinigten Staaten die Produktionslücke in Deutschland noch nicht auf ihr Niveau zurückgekehrt war, das ohne den Impuls bestanden hätte, ist in der Periode ab 1994 bereits nach zehn Quartalen keine Wirkung mehr in Deutschland zu beobachten. Die Schätzunsicherheit, dargestellt durch die Weite der Konfidenzbänder, ist im Zeitraum 1962 bis 1973 am größten und in der Periode 1974 bis 1990 am geringsten.

Zwischen 1994 und 2001 führt eine Erhöhung der Produktionslücke in den Vereinigten Staaten um einen Prozentpunkt zu einer maximalen Ausdehnung der Produktionslücke in Deutschland um 0,33 Prozentpunkte nach vier Quartalen.

Diese Resultate decken sich nur teilweise mit der Untersuchung des Sachverständigenrates, der zu dem Schluss kommt, dass sich die Übertragung konjunktureller Schwankungen auf Deutschland in den neunziger Jahren im Vergleich zu den achtziger Jahren verstärkt hat.<sup>14</sup> Die Unterschiede lassen sich vor allem dadurch erklären, dass in diesem Artikel der in die Untersuchung einbezogene Zeitraum vor der deutschen Vereinigung auch die siebziger Jahre einschließt, in denen die Konjunkturübertragung besonders stark war. Die Betrachtung des Sachverständigenrates hingegen umfasst lediglich die Periode 1983 bis 1990. Gerade in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre traten jedoch die Ölpreisschocks auf, sodass in diesem Zeitabschnitt die konjunkturellen Schwankungen besonders ausgeprägt waren. In den achtziger Jahren traten diese exogenen Schocks nicht auf, und somit war auch die Konjunkturübertragung schwächer. Zudem besteht das Modell, das für den vorliegenden Artikel verwendet wurde, aus den Produktionslücken in den drei Volkswirtschaften USA, Deutschland und EU14, sodass die wirtschaftlichen Verflechtungen Deutschlands und der USA mit den übrigen EU-

Mitgliedstaaten explizit berücksichtigt werden. Den Berechnungen des Sachverständigenrates hingegen liegt ein Zwei-Länder-Modell mit den beiden Volkswirtschaften USA und Deutschland zugrunde.

### ***Konjunkturübertragung von den USA auf die Europäische Union ohne Deutschland***

Im Zusammenhang mit der jüngsten konjunkturellen Schwächephase in Deutschland wurde in der öffentlichen Diskussion häufig das Argument vorgebracht, dass Deutschland stärker von der konjunkturellen Situation in den USA abhängt als andere europäische Staaten. Dies, so das Argument, sei ein wesentlicher Grund für die Tatsache, dass das Wachstum im Jahr 2001 in Deutschland geringer als in den anderen Staaten der Europäischen Union war.

In diesem Abschnitt wird der Frage nachgegangen, ob die übrigen EU-Mitgliedstaaten tatsächlich schwächer von konjunkturellen Impulsen aus den USA betroffen sind als Deutschland.<sup>15</sup> Für diesen Zweck wird dasselbe Modell wie zuvor verwendet. Hier wird jedoch die Reaktion der aggregierten Produktionslücke der EU-Staaten ohne Deutschland (EU14) betrachtet. Es werden dieselben Zeiträume und Unterperioden wie im Falle Deutschlands untersucht. Aufgrund der asynchronen Entwicklung unmittelbar nach der deutschen Vereinigung bleiben die Jahre 1991 bis 1993 wiederum unberücksichtigt. Abbildung 3 zeigt die Impulsreaktionsfunktionen.

Wie aus den Grafiken 3a bis 3d ersichtlich ist, unterscheiden sich die einzelnen Zeiträume sowohl hinsichtlich der Stärke als auch in der Persistenz der Auswirkung konjunktureller Impulse aus den USA auf die EU14. In der Periode 1962 bis 1973 beträgt die maximale Auswirkung auf die Produktionslücke in der EU14 nach fünf Quartalen etwa 0,3 Prozentpunkte. Auch nach 24 Quartalen ist noch ein Effekt zu beobachten. In den folgenden

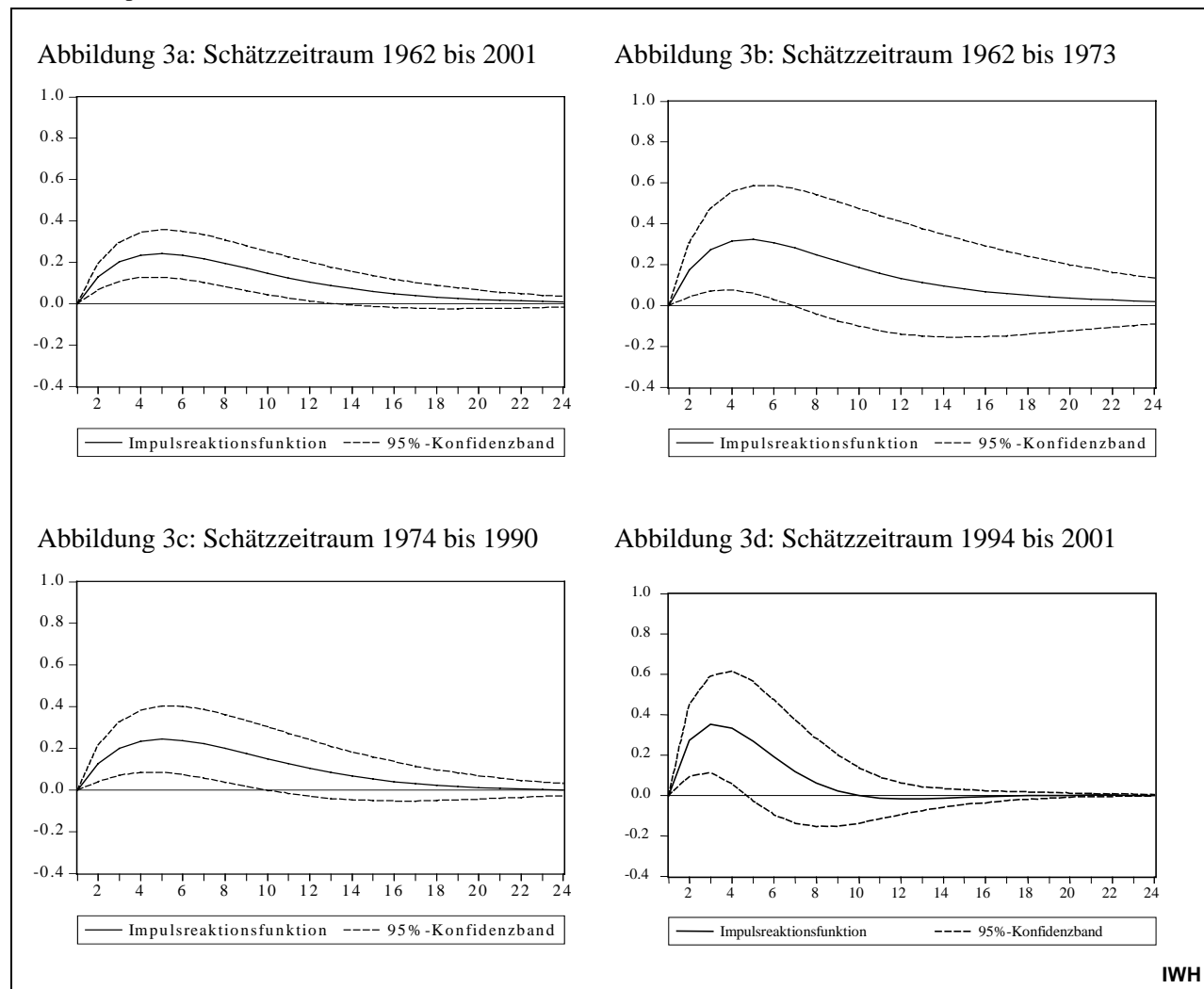
<sup>14</sup> Vgl. SACHVERSTÄNDIGENRAT, a. a. O., S. 406.

<sup>15</sup> Seifert untersucht den konjunkturellen Gleichlauf zwischen verschiedenen EU-Volkswirtschaften. Er kommt zu dem Schluss, dass die Korrelation des Konjunkturverlaufs zwischen Deutschland, Frankreich und Italien im Zeitablauf leicht zugenommen hat, während sich Großbritannien tendenziell abkoppelte; vgl. SEIFERT, M.: Zum Konjunkturverbund in Westeuropa, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 14/1997, S. 9-12.

### Abbildung 3:

Reaktion der Produktionslücke in der EU14 auf einen Impuls aus den USA

- in Prozentpunkten -



Quelle: Berechnungen des IWH.

Zeitabschnitten nimmt die Persistenz der Wirkungen auf die Produktionslücke in der EU14 deutlich ab. Der maximale Effekt beträgt im Abschnitt 1994 bis 2001 nach drei Quartalen 0,35 Prozentpunkte.

In der folgenden Tabelle sind für die einzelnen Zeiträume die maximalen Reaktionen der Produktionslücken in Deutschland und der EU14 zusammengefasst. Zudem ist angegeben, wie groß jeweils der Zeitraum ist, der zwischen dem Impuls aus den Vereinigten Staaten und der maximalen Wirkung in Europa vergeht.

Die Tabelle verdeutlicht, dass – mit Ausnahme der Periode 1974 bis 1990 – keine signifikanten

Unterschiede zwischen Deutschland und der EU14 in der Stärke der Auswirkungen konjunktureller Impulse, die von den Vereinigten Staaten ausgehen, bestehen. In den siebziger und achtziger Jahren war die Auswirkung eines Impulses aus den USA in Deutschland nahezu doppelt so groß wie in der EU14. In der Periode ab 1994 besteht dieser Unterschied jedoch nicht mehr. Die stärkere Reaktion der Produktionslücke in Deutschland in den siebziger und achtziger Jahren könnte auf die Aufwertung der D-Mark gegenüber dem US-Dollar sowie den Währungen der meisten anderen EU-Staaten zurückzuführen sein. Einem Konjunkturabschwung in den USA, der zu einer Erhöhung der

Produktionslücke in Deutschland führte, wurde also nicht durch eine geldpolitische Lockerung und eine dadurch ausgelöste Abwertung der D-Mark entgegengewirkt.

Wie ein Vergleich der Abbildungen 2 und 3 veranschaulicht, ist im Falle Deutschlands generell die Schätzunsicherheit größer, was sich in weiteren Konfidenzbändern äußert. Dies kann darauf zurückgeführt werden, dass sich in dem größeren Aggregat der 14 übrigen EU-Mitgliedstaaten unterschiedliche Wachstumsraten einzelner Volkswirtschaften zum Teil ausgleichen, was bei einem einzelnen Land nicht der Fall ist.

Tabelle:

Maximale Reaktion der Produktionslücken in Deutschland und der EU14 (in Prozentpunkten) auf einen Impuls aus den USA und Dauer\* (in Quartalen)

	1962-2001	1962-1973	1974-1990	1994-2001
Deutschland	Prozentpunkte			
	0,28	0,29	0,44	0,33
	Quartale			
	6	8	4	4
EU14	Prozentpunkte			
	0,24	0,32	0,24	0,35
	Quartale			
	5	5	5	3

\* Zeitraum zwischen dem Impuls aus den USA und der größten Reaktion in Deutschland bzw. in der EU14.

Die Ergebnisse dieser Untersuchung bestätigen alles in allem nicht die These, dass Deutschland von der konjunkturellen Schwächephase in den USA stärker als andere westeuropäische Volkswirtschaften getroffen wurde. Speziell im Zeitraum 1994 bis 2001 und somit auch während der jüngsten konjunkturellen Abschwächung können keine signifikanten Unterschiede in der Persistenz oder der Stärke der Konjunkturübertragung von den Vereinigten Staaten auf Deutschland und die EU14 beobachtet werden.

### Fazit

Die hier dargestellten Ergebnisse zeigen, dass sich konjunkturelle Impulse aus den USA auf Deutschland auswirken. Daraus kann jedoch nicht geschlossen werden, dass die im europäischen Vergleich besonders starke konjunkturelle Eintrübung in Deutschland im Jahr 2001 vor allem auf externe Ursachen zurückgeführt werden kann, da sich im Zeitraum 1994 bis 2001 keine signifikanten Unterschiede in der Auswirkung konjunktureller Impulse aus den USA auf Deutschland und auf die übrigen Staaten der Europäischen Union zeigen. Vielmehr dürften binnenwirtschaftliche Faktoren ausschlaggebend sein. Hier sind unter anderem Rigiditäten auf dem Arbeitsmarkt und den Gütermärkten in Deutschland sowie Unterschiede in der Finanzpolitik in Deutschland im Vergleich zu den übrigen EU-Mitgliedstaaten zu nennen.

Klaus Weyerstraß

(Klaus.Weyerstrass@iwh-halle.de)

## Regionalpolitische Institutionen der mittel- und osteuropäischen Länder – fit für die Aufnahme in die EU?

*Der vorliegende Beitrag untersucht den erreichten Stand des Aufbaus regionalpolitischer Institutionen in Polen, in der Tschechischen Republik und in Ungarn – Länder, die sich auf den Beitritt zur EU vorbereiten. Gemessen an der Situation zu Beginn der 90er Jahre, in der die Regionalpolitik in diesen Ländern nur eine geringe Rolle spielte, konnten Fortschritte beim Institutionenaufbau er-*

*zielt werden, die insbesondere die nationale Ebene betreffen; zugleich bleibt dort noch viel zu tun: Anpassung der Programmdokumente an die Vorgaben der Strukturfonds-Verordnungen, Benennung der Verwaltungs- und Zahlstellen für die Strukturfonds, bessere Koordinierung zwischen den verschiedenen in die Regionalpolitik involvierten zentralen Instanzen, Einbeziehung der Regionen in die*

*Erarbeitung der nationalen Programme. Die regionalpolitischen Kompetenzen der Regionen, die mit den Verwaltungsreformen in allen diesen Ländern gestärkt werden sollen, stehen noch auf schwachen Füßen. Die Stellung der regionalen Ebenen im Prozess der Erarbeitung und Umsetzung der regionalpolitischen Programme bedarf in den Beitrittsländern der weiteren Klärung.*

### ***EU-Erweiterung als regionalpolitische Herausforderung***

Die Länder Mittel- und Osteuropas (MOE), die sich auf den Beitritt zur Europäischen Union (EU) vorbereiten, weisen größtenteils eine geringe wirtschaftliche Leistungskraft auf, sodass ein großer wirtschaftlicher Aufholbedarf besteht. Dabei existieren nicht nur auf der Länderebene, sondern auch innerhalb der Länder zwischen den Regionen – ebenso wie in der jetzigen EU – erhebliche Entwicklungsunterschiede. Nimmt man die drei Beitrittsländer Polen, Tschechische Republik und Ungarn, die hier Gegenstand der Untersuchung sind, so hatten 29 von 31 Regionen<sup>16</sup> dieser Länder im Durchschnitt der Jahre 1997-1999 eine Wirtschaftskraft, die unterhalb der 75-Prozent-Marke des Bruttoinlandsproduktes (BIP) einer um zehn Länder erweiterten Union lag. Nur Prag und die ungarische Hauptstadtregion lagen darüber (vgl. Tabelle).

Die Beitrittsländer kommen nicht umhin, in ihrer Wirtschaftspolitik den internen regionalen Differenzierungen Rechnung zu tragen und eine Regionalpolitik zu betreiben. Um den Zusammenhalt in Europa zu sichern, sollte die regionale Entwicklung in einem Land nicht zu disparat sein. Insoweit ist es notwendig, dass die mittel- und osteuropäischen Länder versuchen, ihre regionalen Disparitäten nicht zu groß werden zu lassen. Auch auf Seiten der EU ist es ein erklärtes Ziel, nicht nur die

wirtschaftliche und soziale Kohäsion zwischen den Mitgliedsstaaten, sondern auch jene zwischen den Regionen zu unterstützen. Diese Unterstützung erfolgt vor allem mit den EU-Strukturfonds. Die EU-Mittel können aber immer nur ergänzend zu nationalen regionalpolitischen Programmen zur Anwendung kommen. Voraussetzung dafür, dass die Beitrittsländer künftig Mittel aus den EU-Strukturfonds erhalten können, ist, dass die Beitrittsländer über regionalpolitische Institutionen verfügen, die ökonomischen Mindestanforderungen an eine regional differenzierende Politik genügen und kompatibel mit dem Regelwerk der EU-Struktur- und Regionalpolitik sind. Dieser Institutionenaufbau schließt insbesondere ein, dass eine *Abgrenzung der Regionen* vorgenommen wird, regionalpolitische *Programme* erarbeitet werden und *Administrationen* existieren, die diese Programme umsetzen.

Im Folgenden wird daher der Frage nachgegangen, welchen Stand die drei genannten Beitrittsländer beim Aufbau der o. g. regionalpolitischen Institutionen erreicht haben und wie dieser Stand bewertet werden kann. Zwar finden sich kurzgefasste Bestandsaufnahmen zu diesem Thema in den jährlichen Berichten der EU-Kommission über die Fortschritte der Länder Mittel- und Osteuropas auf dem Weg zum Beitritt. Diese Berichte sind jedoch größtenteils sehr eng auf den Stand der Adaption der Bestimmungen der Strukturfonds-Verordnungen fokussiert und behandeln wichtige Aspekte des Institutionenaufbaus, z. B. das Verhältnis von Zentralstaat und Regionen in der Regionalpolitik der Länder, nur recht knapp. Der vorliegende Beitrag versucht, den letztgenannten Aspekt etwas stärker mit in die Bestandsaufnahme einzubeziehen. Dazu wurden nicht nur die Berichte der EU-Kommission, sondern auch Darstellungen in der regionalwissenschaftlichen und regionalpolitischen Literatur, die vor allem von Experten aus den drei Beitrittsländern stammen, sowie Veröffentlichungen der Regierungen der Beitrittsländer ausgewertet.

### ***Institutionelle Anforderungen im Bereich der Regionalpolitik***

Die Anforderungen an regionalpolitische Institutionen ergeben sich zum einen aus der inneren Lo-

---

<sup>16</sup> Bei diesen 31 Regionen handelt es sich um die so genannten NUTS (franz.: Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques)-2-Regionen. Diese sind Gebietseinheiten, die für Zwecke der Europäischen Strukturpolitik abgegrenzt werden, um die Förderungswürdigkeit der Regionen im Rahmen der höchsten Förderpriorität der EU-Strukturpolitik (so genanntes Ziel 1) zu überprüfen. Über die Diagnosefunktion hinaus können diese Regionen, in Abhängigkeit vom Verwaltungsaufbau der jeweiligen Länder, auch administrative Aufgaben haben.

Tabelle:

Ausgewählte Regionaldaten für die Beitrittsländer Polen, Tschechische Republik und Ungarn

Land/Region mit Hauptstadt/Region mit max. Wert des Bruttoinlandsproduktes je Einwohner/Region mit min. Wert des Bruttoinlandsproduktes je Einwohner	Bevölkerungszahl in 1 000, 1999	Bruttoinlandsprodukt je Einwohner in Kaufkraftstandards im Durchschnitt der Jahre 1997-1999	
		Kaufkraftstandards	EU 15 + Beitrittsländer 10* = 100
EU 15 + Beitrittsländer 10*	451 916	18 429	100
Tschechische Republik	10 283	12 245	66
Praha (Max./Hauptstadt)	1 190	24 730	134
Střední Čechy (Min.)	1 110	9 864	54
Variationskoeffizient** der NUTS-2-Regionen in der Tschechischen Republik	0,14	0,38	
Ungarn	10 068	9 859	53
Közép-Magyarország (Max./Hauptstadt)	2 851	14 729	80
Észak-Alföld (Min.)	1 526	6 593	36
Variationskoeffizient** der NUTS-2-Regionen in Ungarn	0,42	0,30	
Polen	38 654	7 766	42
Mazowieckie (Max./Hauptstadt)	5 065	11 205	61
Lubelskie (Min.)	2 237	5 602	30
Variationskoeffizient** der NUTS-2-Regionen in Polen	0,50	0,19	

\* Ohne Bulgarien und Rumänien. – \*\* Der Variationskoeffizient ist ein Streuungsmaß, das die Standardabweichung ins Verhältnis zum arithmetischen Mittel setzt.

Quelle: Wichtige regionale Indikatoren, in: [http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/xls/tabellen.xls](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/xls/tabellen.xls), gelesen am 04.03.2002. – BEHRENS, A.: Regionales Bruttoinlandsprodukt in den Bewerberländern 1999, in: eurostat: Statistik kurz gefasst. ALLGEMEINE STATISTIK, THEMA 1-2/2002, o. S., in: [http://www.eu-datashop.de/download/DE/sta\\_kurz/thema1/dn\\_02\\_02.pdf](http://www.eu-datashop.de/download/DE/sta_kurz/thema1/dn_02_02.pdf), gelesen am 10.05.2002.

gik einer Strukturpolitik, die der gezielten Unterstützung bestimmter Regionen dient. Zum anderen kann bei der Umsetzung dieser Anforderungen das Regelwerk der EU-Strukturpolitik nicht ohne Beachtung bleiben, damit nationale und europäische Regionalpolitik miteinander verzahnt werden können. Nun steht aber bekanntlich die europäische Struktur- und Regionalpolitik mit ihren Zielen, Instrumenten und Procedere seit geraumer Zeit unter Kritik, und es wurde eine Reihe von Reformvorschlägen unterbreitet.<sup>17</sup> So reformbedürftig die EU-Struktur- und Regionalpolitik auch ist – den Beitrittskandidaten bleibt momentan keine andere

Wahl, als sich an den jetzt geltenden Regelungen zu orientieren. Daher wird nachfolgend vom derzeitigen Status quo der Strukturfonds-Regelungen ausgegangen.

Zu den generellen Anforderungen an eine Politik, die bestimmte Regionen gezielt unterstützen möchte, gehört es, dass diese *Regionen* flächendeckend *abgegrenzt* werden, damit die Förderwürdigkeit der Regionen ermittelt und der regionalpolitische Instrumenteneinsatz räumlich gezielt erfolgen kann. Die Abgrenzung sollte zum einen funktionale Verflechtungen auf regionaler Ebene (z. B. Berufspendeln) als auch die administrative Gebietsgliederung berücksichtigen. Das Regelwerk der EU-Struktur- und Regionalpolitik verlangt eine Abgrenzung von größeren Gebietseinheiten (NUTS-2-Regionen<sup>18</sup>), auf deren Grundlage die

<sup>17</sup> Vgl. z. B. GABRISCH, H.; RAGNITZ, J.: Regionale Strukturpolitik in einer erweiterten EU: Ein Reformvorschlag, in: *Wirtschaft im Wandel* 6/2001, S. 143-147. – ROSENFELD, M. T. W.: IWH-Thesen zur regionalen Strukturpolitik der EU in der Diskussion – Bericht über die Auftaktveranstaltung eines Brüsseler „Round Table on Regional Policy in Europe“, in: *Wirtschaft im Wandel* 7-8/2001, S. 190-193.

<sup>18</sup> NUTS-2-Regionen sollen nach den Vorstellungen von EUROSTAT, die in einem Entwurf zur Regelung zur Re-

EU-Kommission die Förderungswürdigkeit im Rahmen der höchsten Förderpriorität (Ziel 1) bestimmen kann. Ferner erfolgt eine Abgrenzung von kleineren Sub-Regionen der Ebene NUTS 3<sup>19</sup>, damit die EU-Kommission in Abstimmung mit den Mitgliedsstaaten die Gebiete auswählen kann, die im Rahmen des Ziels 2 (Gebiete mit strukturellen Problemen, insbesondere industrielle und ländliche Regionen sowie städtische Problemgebiete) gefördert werden.

Sind in Umsetzung der allgemeinen regionalpolitischen Ziele die Regionen abgegrenzt und ist deren Förderwürdigkeit bestimmt, bedarf es *regionalpolitischer Programme*, in denen die Ziele konkretisiert und Maßnahmen zu deren Umsetzung festgelegt werden. Diese Programme können grundsätzlich auf verschiedenen Ebenen erarbeitet werden. Da Regionalpolitik nicht bloße Umverteilung finanzieller Mittel auf der nationalen Ebene zugunsten der begünstigten Regionen ist, sondern weil sie die aktive Mitwirkung der Regionen verlangt, kann die Erarbeitung regionalpolitischer Programme nicht auf die nationale Ebene beschränkt bleiben. Vielmehr bedarf es der Einbeziehung der Regionen bei der Gestaltung der Regionalpolitik. Im Falle der Europäischen Strukturpolitik obliegt die Entscheidung über die Zuständigkeit für die Erarbeitung von Entwicklungsplänen den Mitgliedsstaaten. Entsprechend dem im Regelwerk der EU-Strukturpolitik verankerten Grundsatz der Partnerschaft sollen dabei u. a. die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften mit einbezogen werden.<sup>20</sup>

---

gionenabgrenzung enthalten sind, eine Bevölkerungszahl haben, die zwischen 800 000 und 3 Mio. liegt. In Deutschland bilden die Regierungspräsidien oder teilweise die Länder die NUTS-2-Ebene. Vgl. EUROSTAT: Regio database. Reference guide, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2001, S. 11 und S. 128-137.

<sup>19</sup> NUTS-3-Regionen sollen nach den EU-Vorstellungen eine Bevölkerungszahl haben, die zwischen 150 000 und 800 000 Einwohnern liegt. In Deutschland bilden die Landkreise und Kreisfreien Städte die NUTS-3-Ebene. Vgl. ebenda.

<sup>20</sup> Vgl. Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates vom 21. Juni 1999 mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturpolitik, Artikel 8 (1), 8 (2), in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 161 vom 26.6.1999, S. L 161/1-L 161/41, hier speziell S. L 161/11 f.

Die Gewährleistung eines effizienten Einsatzes regionalpolitischer Mittel stellt auch bestimmte Anforderungen an den Aufbau entsprechender *administrativer Kapazitäten*. D. h. es bedarf spezieller Behörden oder Abteilungen von Behörden, die für die Regionalpolitik zuständig sind und über hinreichend qualifiziertes Personal verfügen, um regionalpolitischen Programme erstellen, durchführen, Förderprojekte entwickeln oder auswählen und das Finanzmanagement sichern zu können. Im speziellen Fall der EU-Strukturpolitik trifft deren Regelwerk keine Festlegungen über die Zuständigkeiten für die Durchführung der EU-Strukturpolitik innerhalb der Mitgliedsstaaten.<sup>21</sup>

Bei einer Analyse der regionalpolitischen Institutionen in den drei Beitrittsländern ist zu bedenken, dass die Regionalpolitik in Deutschland, die durch den föderalen Staatsaufbau geprägt ist, keinen geeigneten Beurteilungsmaßstab darstellt. Vielmehr sollten die besonderen Bedingungen in den untersuchten Beitrittsländern berücksichtigt werden, denn in der ersten Hälfte der 90er Jahre war dort die Regionalpolitik kein Schwerpunkt der Wirtschaftspolitik, und die regionale Ebene war als potenzieller regionalpolitischer Akteur zunächst ausgesprochen schwach oder gar nicht existent.<sup>22</sup>

### ***Regionenabgrenzung für Zwecke der Regionalpolitik teilweise problematisch***

Die Frage der Regionenabgrenzung für die Zwecke der Regionalpolitik wird im Folgenden länderübergreifend dargestellt, die anderen Aspekte des Institutionenaufbaus werden länderweise behandelt. Die Regionenabgrenzung ist vor allem für die Diagnose der Förderungswürdigkeit im Rahmen der Strukturpolitik von Bedeutung. In allen drei Ländern wurden die Regionen der Ebenen NUTS 2 und NUTS 3 im Einvernehmen mit der europäischen Ebene abgegrenzt (vgl. Übersicht).

Die Abgrenzung der NUTS-2-Regionen erfolgte in Polen anhand der administrativen Gren-

---

<sup>21</sup> Vgl. ebenda., Artikel 8 (3), S. L 161/12.

<sup>22</sup> Vgl. z. B. HORVÁTH, G.: Regional Policy Effects of the Transition in East Central Europe, in Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung: 10 Jahre Transformationsprozesse in der Mitte Europas, Informationen zur Raumentwicklung Nr. 7/8.2000, S. 427-433, hier speziell S. 429 und S. 431.

## Übersicht:

### Regionale Gliederung in den untersuchten Beitrittsländern zur EU

Ebene(n)	Polen	Tschechische Republik	Ungarn
NUTS 2	16 Wojewodschaften („Wojewodztwa“)	8 Kohäsionsregionen („Groups of Kraje“)	7 statistische Planungsregionen („Tervezesi-Statistikai“)
NUTS 3	44 Kreisverbände („Podregiony“)	14 Regionen mit Selbstverwaltung („Kraje“)	19 Komitate („Megyek“) und Hauptstadt Budapest

Quelle: Die Angaben zur Zahl der Regionen und die fremdsprachigen Bezeichnungen der Regionen fußen auf: EUROSTAT: Regionen: Statistisches Jahrbuch 2001. Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften. Luxemburg 2001, S. 12.

zen der Wojewodschaften. In der Tschechischen Republik und in Ungarn mussten quasi „künstliche“ NUTS-2-Regionen durch Zusammenfassung administrativer Sub-Regionen (Kraje in der Tschechischen Republik und Komitate in Ungarn) geschaffen werden. Das Einziehen einer zusätzlichen regionalen Ebene erfolgte, weil die Kraje in der Tschechischen Republik und die Komitate in Ungarn für die Zwecke der Umsetzung der EU-Strukturpolitik als zu klein angesehen wurden.<sup>23</sup> Die Kraje bzw. die Komitate bilden die NUTS-3-Ebene. In Polen wurde als NUTS-3-Ebene für statistische Zwecke die Ebene der Kreisverbände (podregiony) neu geschaffen. Alles in allem folgte die Abgrenzung von NUTS-Regionen administrativen Kriterien. Ob dabei auch funktionale Kriterien berücksichtigt worden sind, ist nicht abschätzbar. Im Falle der tschechischen Hauptstadt Prag fällt auf, dass diese eine eigene NUTS-2-Region bildet, obwohl sicherlich das Umland von der Hauptstadtfunktion profitiert und (ähnlich wie dies in Polen und Ungarn gehandhabt wurde) zur Hauptstadtregion zugeordnet werden könnte. Dass es einen Bedarf zur Abgrenzung von Regionen nach funktionalen Kriterien gibt, zeigt das Beispiel

Ungarns. Dort wurde zusätzlich zu den sieben NUTS-2-Regionen eine spezielle Region Balaton gegründet, um die funktionalen Beziehungen in dieser touristisch bedeutsamen Region hinreichend zu berücksichtigen,<sup>24</sup> denen offenbar zuvor bei der Gliederung in die sieben Regionen nicht hinreichend Rechnung getragen wurde.

### **Polen: Wojewodschaften übernehmen regionalpolitische Aufgaben**

Als *regionalpolitische Programme* wurden auf der nationalen Ebene im Dezember 2000 eine Nationale Regionalentwicklungsstrategie für den Zeitraum 2002-2006 sowie ein sogenanntes Unterstützungsprogramm für die Jahre 2001/2002, das der Umsetzung der vorgenannten Strategie dient, verabschiedet.<sup>25</sup> Indem diese Programme als Grundlage für die Zuweisung von finanziellen Mitteln an die Regionen dienen (vgl. auch weiter unten),<sup>26</sup> heben sie sich von den in früheren Jahren erarbeiteten Regionalentwicklungsstrategien ab, die nach Ansicht nationaler Experten praktisch nicht wirk-

<sup>23</sup> Vgl. ILLNER, M.: Regional Development in the Czech Republic: The 1993 Scenario Revised, in: Gorzelak, G.; Ehrlich, É.; Faltan, L.; Illner, M. (eds), Central Europe in Transition: Towards EU Membership, Regional Studies Association, Polish Section, Warsaw 2001, S. 264-286, hier speziell S. 269 und Fußnote 4. – DIERINGER, J.: Ungarn – Die Europäisierung regionaler Strukturen, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung, Tübingen: Jahrbuch des Föderalismus. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa. Jahrbuch des Föderalismus 2001, Bd. 2. Baden-Baden 2001, S. 330-339, hier speziell S. 333.

<sup>24</sup> Vgl. Preliminary National Development Plan. Hungary. Version II, o. O. April 2001, in: <http://www.meh.hu/pharekoord/doku/csatelo/414.pdf>, S. 9, gelesen am 24.04.2002.

<sup>25</sup> Vgl. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN: Regelmäßiger Bericht 2001 über die Fortschritte Polens auf dem Weg zum Beitritt, Brüssel, den 13.11.2001, SEK (2001) 1752, im Folgenden zitiert als FSB PL 01, S. 89.

<sup>26</sup> Vgl. GORZELAK, G.: The Regional Dimension of Polish Transformation: Seven Years Later, in: Gorzelak, G.; Ehrlich, E.; Faltan, L.; Illner, M. (eds), Central Europe in Transition: Towards EU Membership, Regional Studies Association, Polish Section, Warsaw 2001, S. 310-329, hier speziell S. 324.

sam geworden waren.<sup>27</sup> Auch in den Regionen (Wojewodschaften) werden regionale Entwicklungsstrategien und sogenannte Regionalprogramme erarbeitet.<sup>28</sup> Obwohl es institutionelle Vorkehrungen gibt, die die Mitwirkung der Wojewodschaften an der Erstellung der nationalen Programmdokumente vorsehen, sah sich die EU-Kommission im Fortschrittsbericht 2001 veranlasst, eine starke Mitwirkung der Regionen an der Erstellung der nationalen Programmdokumente zu fordern.<sup>29</sup>

Die *administrativen Kapazitäten* für die Regionalpolitik auf der nationalen Ebene waren in Polen lange Zeit durch eine starke Zersplitterung gekennzeichnet.<sup>30</sup> Erst im Juni 2000 wurde die Schaffung eines speziellen Ministeriums für Regionalentwicklung in Gang gesetzt. In der Schaffung einer speziellen Behörde für die Regionalpolitik auf der nationalen Ebene kann eine Chance dafür gesehen werden, dass der Einsatz der staatlichen Mittel für regionalpolitische Zwecke künftig besser koordiniert wird, was in der Vergangenheit als nicht hinreichend gegeben galt.<sup>31</sup>

Früher als auf der nationalen Ebene wurden auf der sub-nationalen Ebene Instanzen etabliert, die für die Regionalpolitik zuständig sind. Dies sind die Selbstverwaltungen der 16 Wojewodschaften, die mit Beginn des Jahres 1999 ihre Arbeit aufnahmen.<sup>32</sup> Die Selbstverwaltungen der Wojewodschaften mit den Marschällen an der Spitze sind u. a. befugt, „... eine eigene Regionalpolitik zu

betreiben.“<sup>33</sup> Neben den Selbstverwaltungen existieren staatliche Beauftragte (Wojewoden), die die staatlichen Interessen wahren und die Kontrolle über die Selbstverwaltungen ausüben. In der Literatur wird auf mögliche Reibungsverluste aus der Doppelstruktur verwiesen.<sup>34</sup> Alles in allem scheint die Verwaltungsreform, wenn potenzielle Reibungen vermieden werden, gute Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die Regionen zu starken Partnern des Zentralstaates im Bereich der Regionalpolitik werden. Was die Frage nach der Art der Finanzierung der Regionen betrifft, erfolgen derzeit im Rahmen sogenannter Regionalverträge Zuweisungen des Zentralstaates „für bestimmte Projekte“<sup>35</sup> an die Wojewodschaften. Nach Ansicht eines Beobachters fließen dabei zu viele Mittel in Projekte, die aus früheren Konzepten der Zentralregierung stammen und nun in die regionalen Programme umsortiert wurden.<sup>36</sup> Dies könnte ein Indiz dafür sein, dass die Interessen des Zentralstaates bei der Auswahl der Projekte im Vordergrund standen. Wichtig wäre es, dass die Regionen Anreize zur Auswahl der effizientesten Projekte haben. Letzteres könnte der Fall sein, wenn die Regionen einen Kofinanzierungsanteil leisten. Dies würde freilich voraussetzen, dass die Regionen in einem gewissen Umfang ungebundene Finanzmittel zur Verfügung haben.

<sup>27</sup> Vgl. KOZAK, M.: Regional Development Policy in Poland in the 1990s, in: Bachtler, J.; Downes, R.; Gorzelak, G. (eds), *Transition, Cohesion and Regional Policy in Central and Eastern Europe*, Aldershot 2000, S. 319-330, hier speziell S. 321.

<sup>28</sup> Vgl. GORZELAK, G.: *The Regional Dimension of Polish Transformation*, a. a. O., S. 324.

<sup>29</sup> Vgl. FSB 01 PL, S. 89 f.

<sup>30</sup> Vgl. GORZELAK, G.: *Regional and Local Potential for Transformation in Poland*. *Regional and Local Studies*, 14. Warsaw 1998, S. 164.

<sup>31</sup> Vgl. ebenda.

<sup>32</sup> Zuvor existierten in Polen 49 Wojewodschaften als Gebietseinheiten mit staatlichen Verwaltungsfunktionen. Vgl. D. Polen, in: *Ausschuss der Regionen der Europäischen Union: Ein Europa der Regionen und Städte. Strategien und Perspektiven für die EU-Erweiterung*. CDR-Studien E-1/2000, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften. Luxemburg 2000, S. 55-66, hier speziell S. 57.

<sup>33</sup> BOKAJŁO, W.: Polen – Die neuen Wojewodschaften im Europa der Regionen, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen: Jahrbuch des Föderalismus 2000. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*. Jahrbuch des Föderalismus 2000, Bd. 1. Baden-Baden 2000, S. 340-357, hier speziell S. 348.

<sup>34</sup> In einer Zwischenbilanz zur Verwaltungsreform in Polen verweist U. Ernst z. B. auf die Gefahr der Fortexistenz oder des Entstehens von Parallelstrukturen in den Wojewodschaftsämtern gegenüber den Marschallämtern. Vgl. ERNST, U.: *Regionalisierung der Verwaltung und Strukturförderung in Polen*, in: Gerken, L.; Starbatty, J. (Hrsg.), *Schlesien auf dem Weg in die Europäische Union. Ordnungspolitik der sozialen Marktwirtschaft und Christliche Gesellschaftslehre. Marktwirtschaftliche Reformpolitik*. Schriftenreihe der Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft N. F. 6. Stuttgart 2001, S. 161-165, hier speziell S. 163 f.

<sup>35</sup> FSB 01 PL, S. 89.

<sup>36</sup> Vgl. GORZELAK, G.: *The Regional Dimension of Polish Transformation*, a. a. O., S. 324.



### ***Tschechische Republik: Späte Implementierung regionaler Selbstverwaltungen***

In der Tschechischen Republik liegt als *Programmdokument* auf der nationalen Ebene ein Nationaler Entwicklungsplan vor, der acht regionale Teilprogramme enthält.<sup>37</sup> Zuvor war die Regionalpolitik durch Zersplitterung der Maßnahmen gekennzeichnet; Koordination fand nur ad hoc bei regionalen Krisensituationen statt.<sup>38</sup> Mit dem erstellten Programmdokument scheint nunmehr eine Chance gegeben, die kritisierte Zersplitterung zu überwinden. In den Selbstverwaltungsregionen wurden eigene Entwicklungsstrategien erarbeitet.<sup>39</sup> Als problematisch kann es angesehen werden, dass laut Fortschrittsbericht 2001 bei der Erarbeitung der nationalen Programmdokumente die Stellungnahmen der Selbstverwaltungsregionen „nicht berücksichtigt“<sup>40</sup> wurden.

Als eine Ursache für die schwache Position der Regionen kann die dort sehr spät erfolgte Schaffung *administrativer Instanzen* für regionalpolitische Zwecke angesehen werden. Sie erfolgte wesentlich später als auf der nationalen Ebene. Während ein Ministerium für Regionalentwicklung bereits im Jahr 1996 gegründet wurde, trat die Reform der regionalen Verwaltungsgliederung erst zum 1.1.2001 in Kraft. Es wurden 14 Regionen (Kraje) mit Selbstverwaltungen gebildet, die auch regionalpolitische Aufgaben wahrnehmen. Die

Selbstverwaltungen in diesen 14 Regionen lösen die bisherigen staatlichen Verwaltungen in den 77 Bezirken ab. Die Bezirksämter stellen zum Ende des Jahres 2002 ihre Tätigkeit ein.<sup>41</sup> Die neugebildeten Regionalregierungen nahmen seit Anfang 2001 schrittweise ihre Arbeit auf.<sup>42</sup> Bis die neuen Regionalregierungen voll arbeitsfähig sind, werden nach Expertenansicht noch die Jahre 2002 und 2003 benötigt.<sup>43</sup> Zum Problem des späten Ingangsetzens des Institutionenaufbaus kommt noch jenes aus der Einführung einer zusätzlichen – quasi künstlichen – Regionsebene oberhalb der Kraje hinzu. Diese zusätzliche Ebene ist die der Kohäsionsregionen, von denen es acht gibt. Zu deren Schaffung sah sich die Regierung der Tschechischen Republik veranlasst, weil aus der Sicht der EU-Strukturpolitik die Kraje als zu klein galten. In den Kohäsionsregionen wurden sogenannte Regionalräte etabliert.<sup>44</sup> Diese und die Selbstverwaltungen in den Kraje haben aber ähnliche Zuständigkeiten im Bereich der Struktur- und Regionalpolitik. Sowohl die Regionalräte auf der NUTS-2-Ebene als auch die Regionalregierungen der Kraje erarbeiten Programmdokumente für ihren räumlichen Zuständigkeitsbereich, und sie sind für deren Durchführung zuständig. Auch für die Begleitung der Programmdurchführung haben beide Ebenen Zuständigkeiten. Mithin stellt sich die Frage, ob diese zusätzliche Regionsebene oberhalb der Kraje gut in das regionalpolitische Institutionengefüge eingepasst ist, und ob umgekehrt die Selbstverwaltungen sich hinreichend in die Formulierung der Regionalpolitik auf der nationalen Ebene ein-

---

<sup>37</sup> Vgl. MINISTRY FOR REGIONAL DEVELOPMENT: National Development Plan of the Czech Republic. Regional Part, Prague June 2001, in: [http://www.mmr.cz/index\\_en.html](http://www.mmr.cz/index_en.html), gelesen am 30.04.2002.

<sup>38</sup> Vgl. BLAŽEK, J.: Regional Development and Regional Policy in Central East European Countries in the Perspective of the EU Eastern Enlargement, in: Hampl, M. et al., Geography of Societal Transformation in the Czech Republic, Department of Social Geography and Regional Development, Charles University of Prague, Faculty of Science, Prague 1999, S. 181-207, hier speziell S. 190 f. und S. 193.

<sup>39</sup> Vgl. BŘIZOVÁ, M.; MARYŠKA, I.: Dezentralisierung in der Tschechischen Republik – Weg und Ergebnisse einer zehnjährigen Entwicklung, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen: Jahrbuch des Föderalismus 2001. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden 2001, S. 319-329, hier speziell S. 323.

<sup>40</sup> Vgl. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN: Regelmäßiger Bericht 2001 über die Fortschritte der Tschechischen Republik auf dem Weg zum Beitritt, Brüssel, den 13.11.2001, SEK (2001) 1746, im Folgenden zitiert als FSB 01 CR, S. 93.

---

<sup>41</sup> Vgl. A. Die Tschechische Republik, in: Ausschuss der Regionen der Europäischen Union: Ein Europa der Regionen und Städte, a. a. O., S. 18-30, hier speziell S. 20. – BŘIZOVÁ, M.; MARYŠKA, I.: Dezentralisierung in der Tschechischen Republik, a. a. O., S. 321.

<sup>42</sup> Vgl. FSB 01 CR, S. 92.

<sup>43</sup> Vgl. BLAŽEK, J.; BOECKHOUT, S.: Regional Policy in the Czech Republic and EU Accession, in: Bachtler, J.; Downes, R.; Gorzelak, G. (eds), Transition, Cohesion and Regional Policy in Central and Eastern Europe, Aldershot 2000, S. 301-317, hier speziell S. 312.

<sup>44</sup> Die Informationen über die Aufgaben der Kohäsionsregionen und der selbstverwalteten Regionen fußen auf MINISTRY FOR REGIONAL DEVELOPMENT: National Development Plan of the Czech Republic. Main Part, in: Prague June 2001, in: [http://www.mmr.cz/index\\_en.html](http://www.mmr.cz/index_en.html), S. 111 f., gelesen am 02.05.2002.

bringen können. Obwohl die Regionalräte der NUTS-2-Ebene von den Regionalversammlungen (NUTS 3) gewählt werden,<sup>45</sup> könnte es in der Praxis die Gefahr einer nicht hinreichenden demokratischen Legitimierung der regionalpolitischen Entscheidungen geben, die auf der Ebene der Kohäsionsregionen getroffen werden, ganz abgesehen vom zusätzlichen Koordinierungsaufwand, der aus den Abstimmungen mit den regionalen Selbstverwaltungen herrührt.

Die regionalpolitische Handlungsfähigkeit der neuen Selbstverwaltungen wird offenbar auch durch die ausstehende Klärung der Finanzierung der neuen Kraje beeinträchtigt. Laut Fortschrittsbericht 2001 waren darüber noch keine endgültigen Festlegungen getroffen. In der Klärung dieser Finanzierungsmodalitäten sieht aber die EU-Kommission eine wichtige Bedingung für die Kofinanzierung der Strukturfonds.<sup>46</sup>

#### ***Ungarn: NUTS-2-Ebene nicht gut in das regionalpolitische Institutionengefüge eingepasst***

In Ungarn wurde auf der nationalen Ebene schon relativ früh, im Jahr 1998, als *Programmdokument* ein Nationales Regionalentwicklungskonzept vorgelegt,<sup>47</sup> und danach (April 2001) ein vorbereitender Landesentwicklungsplan fertiggestellt.<sup>48</sup> Im Januar 2001 begann die Erarbeitung des Landesentwicklungsplans.<sup>49</sup> Letzterer soll aus EU-Sicht jenes Programmdokument sein, das den Vorschriften der EU-Strukturfonds entspricht. Ergänzend zum Landesentwicklungsplan wird u. a. ein Operatives Programm für Regionalentwicklung erarbeitet, das zentral verwaltet werden soll. Die EU-Kommission fordert, zu gewährleisten, „... dass die Regionen zu dem auf zentralstaatlicher Ebene stattfindenden

Prozess jeweils einen starken eigenen Beitrag leisten.“<sup>50</sup> Dazu müssten die Regionen sowohl auf der NUTS-2- als auch auf der NUTS-3-Ebene in der Lage sein, weil dort eigene Entwicklungsprogramme erarbeitet werden. Die Forderung der Kommission könnte implizit eine Kritik an der Art der bisherigen Einbeziehung der Regionen in die Programmierung auf der nationalen Ebene sein.

Auf eine starke Rolle der Zentralregierung deutet auch der Umstand hin, dass der Einfluss der Regierungsvertreter in den Entscheidungsgremien der Regionen groß ist. Die Zuständigkeiten für die Regionalpolitik sind folgende: Auf der nationalen Ebene verfügt das Wirtschaftsministerium über *administrative Kapazitäten* für die Gesamtkoordination im Bereich der Regionalpolitik.<sup>51</sup> Das Ministerium für Landwirtschaft und Regionalentwicklung soll die Umsetzung des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) vorbereiten.<sup>52</sup> Als weiteres Koordinierungsgremium fungiert ein sogenannter Nationaler Rat für Regionalentwicklung, der die Regionalpolitik zwischen der nationalen Ebene und den Regionen abstimmen soll.<sup>53</sup> Unmittelbar unterhalb der nationalen Ebene, auf der NUTS-2-Ebene, wurden sogenannte Regionalentwicklungsräte geschaffen. Diesen gehören vor allem Vertreter der Komitate und der Instanzen der Zentralregierung an.<sup>54</sup> Die darunter liegende regionale Ebene bilden die Komitate (NUTS 3). Sie stellen die traditionelle sub-nationale Verwaltungsebene dar und verfügen über Komitatsentwicklungsräte.<sup>55</sup> Anstatt an die regionalpolitischen Kompetenzen auf der subnationalen Ebene stärker anzuknüpfen, ist es in Ungarn offenbar zu einer Tendenz in Richtung Zentralisierung gekommen. Der größer gewordene Einfluss der Zentralregierung resultiert insbesondere aus einer Novellierung

---

<sup>45</sup> Vgl. ebenda, S. 113, Fußnote 10.

<sup>46</sup> Vgl. FSB 01 CR, S. 93.

<sup>47</sup> Ausführlicheres zu diesem Regionalentwicklungskonzept in: HORVÁTH, G.: Regional and Cohesion Policy in Hungary, Centre for Regional Studies of Hungarian Academy of Sciences. Discussion Papers No. 23. Pécs 1998, S. 36-39.

<sup>48</sup> Vgl. Preliminary National Development Plan. Hungary, a. a. O.

<sup>49</sup> Diese und die nachfolgenden Informationen über den Stand der Programmearbeitung fußen auf: Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Regelmäßiger Bericht 2001 über die Fortschritte Ungarns auf dem Weg zum Beitritt, Brüssel, den 13.11.2001, SEK(2001) 1748, S. 83.

---

<sup>50</sup> Vgl. ebenda, S. 85.

<sup>51</sup> Vgl. Regelmäßiger Bericht 2000 der Kommission über die Fortschritte Ungarns auf dem Weg zum Beitritt, o. O., 8. November 2000, S. 69.

<sup>52</sup> Vgl. ebenda.

<sup>53</sup> Vgl. The System of Social Dialogue in Hungary, in: <http://www.gm.hu/kulfold/english/tpf/tns.htm>, S. 4, gelesen am 02.05.2002.

<sup>54</sup> Vgl. Preliminary National Development Plan, a. a. O., S. 10.

<sup>55</sup> Vgl. ebenda, S. 9 f.

des Gesetzes über Raumordnung und Regionalentwicklung durch das Parlament Ungarns im Oktober 1999. Im Zuge dieser Novellierung wurde, wie eine Studie des Ausschusses der Regionen kritisch vermerkt, die Zusammensetzung der Regionalentwicklungsräte zu Lasten der regionalen Vertreter und zu Gunsten der Vertreter der Zentralregierung verändert. Die Vertreter der Zentralregierung haben – dieser Studie zufolge – sogar die Mehrheit.<sup>56</sup>

Neben dem Problem des starken Einflusses der Vertreter der Zentralregierung auf die Entscheidungen der Entwicklungsräte in den Regionen zeigt sich bei den dezentralen Institutionen der ungarischen Regionalpolitik ein ähnliches Problem wie in der Tschechischen Republik. Die Regionen der NUTS-2-Ebene wurden zusätzlich geschaffen, weil die Komitate als zu klein galten und nicht den Anforderungen an die Größe von NUTS-2-Regionen entsprachen. Beide Ebenen haben momentan ähnliche Aufgaben, die insbesondere die Koordinierung, Konzipierung und Umsetzung regionalpolitischer Maßnahmen in ihrem räumlichen Zuständigkeitsbereich betreffen.<sup>57</sup> Mithin stellt sich auch in Ungarn die Frage, ob die zusätzlich geschaffene Regionsebene (NUTS 2) in das regionalpolitische Institutionengefüge Ungarns gut eingepasst ist. In der Literatur wurde dies verneint.<sup>58</sup> Die unklare Funktionsteilung zwischen den beiden regionalen Ebenen kann auch deshalb als problematisch angesehen werden, weil die Finanzausstattung sowohl der Komitate als auch der Regionen aus Expertensicht als schwach gilt.<sup>59</sup>

### ***Weiterhin großer Handlungsbedarf beim Aufbau regionalpolitischer Institutionen***

Die ausgewerteten Informationen lassen darauf schließen, dass der Institutionenaufbau für Zwecke der Regionalpolitik in den untersuchten Ländern auf der nationalen Ebene besser als jener auf der regionalen Ebene vorangekommen ist. Auf der nationalen Ebene wurden Regionenabgrenzungen für die Zwecke einer Diagnose der Förderwürdigkeit vorgenommen, wobei im Detail die Abgrenzung kritisch hinterfragt werden kann. Von den nationalen Regierungen wurden konzeptionelle Dokumente erarbeitet, die die Regionalpolitik auf eine längerfristige Grundlage stellen und zumeist Vorstufen der Programmdokumente im Sinne des Regelwerkes der Strukturfonds darstellen. Ferner wurden administrative Kapazitäten im Bereich der Regionalpolitik auf der nationalen Ebene geschaffen. In den nächsten Schritten geht es, wie man den Verlautbarungen der Kommission entnehmen kann, insbesondere darum, die Arbeit an den Nationalen Entwicklungsplänen als den eigentlichen Programmdokumenten im Sinne der Strukturfonds-Verordnungen voranzubringen, die Verwaltungs- und Zahlstellen für die Umsetzung der Strukturfonds zu benennen und die Koordinierung zwischen den verschiedenen staatlichen Instanzen, die in die Regionalpolitik involviert sind, zu verbessern.

Dennoch kann kaum auf eine starke Mitwirkung der Regionen an der Konzipierung und Umsetzung der Regionalpolitik verzichtet werden, sei es bei der Erarbeitung der Programme oder in der Umsetzungsphase, etwa bei der Auswahl oder Entwicklung von Projekten. Die Verwaltungsreformen haben zur Schaffung von regionalpolitischen Instanzen in den Regionen geführt, es sollte nunmehr alles getan werden, um sie zu starken Partnern bei der Gestaltung und Umsetzung der Regionalpolitik zu machen.

*Gerhard Heimpold*

*Gerhard.Heimpold@iwh-halle.de*

---

<sup>56</sup> Vgl. C. Ungarn, in: Ausschuss der Regionen der Europäischen Union: Ein Europa der Regionen und Städte, a. a. O., S. 47.

<sup>57</sup> Vgl. zu den Aufgaben der Regionalentwicklungsräte die Darstellung in: Preliminary National Development Plan, a. a. O., S. 9 f. und zu den Aufgaben der Komitatsentwicklungsräte in: DOWNES, R.: Regional Policy Evolution in Hungary, a. a. O., S. 338.

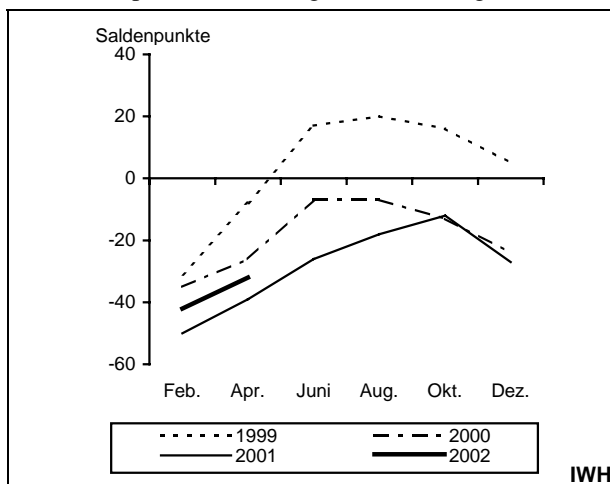
<sup>58</sup> Vgl. DOWNES, R.: Regional Policy Evolution in Hungary, in: Bachtler, J.; Downes, R.; Gorzelak, G. (eds), Transition, Cohesion and Regional Policy in Central and Eastern Europe. Aldershot 2000, S. 331-344, hier speziell, S. 339.

<sup>59</sup> Vgl. DIERINGER, J.: Ungarn – Die Europäisierung regionaler Strukturen, a. a. O., S. 335.

## Ostdeutsches Baugewerbe im April 2002: Frühjahrsbelebung vom Tiefbau bestimmt

Das Geschäftsklima im ostdeutschen Baugewerbe hat sich laut Umfrage des IWH unter 300 Unternehmen im April 2002 etwas verbessert. Geschäftslage und Geschäftsaussichten werden nicht mehr ganz so ungünstig eingeschätzt wie noch zu Jahresanfang. In allen Sparten setzt sich die übliche Frühjahrsbelebung durch. Aber auch gegenüber dem Vorjahr hat die Skepsis per saldo abgenommen. Ausschlaggebend dafür ist eine weniger stark ausgeprägte Unzufriedenheit im Bauhauptgewerbe, die sich besonders deutlich im Tiefbau zeigt.

Abbildung 1:  
Entwicklung der Geschäftslage im ostdeutschen Baugewerbe  
- Saldo der positiven und negativen Wertungen -



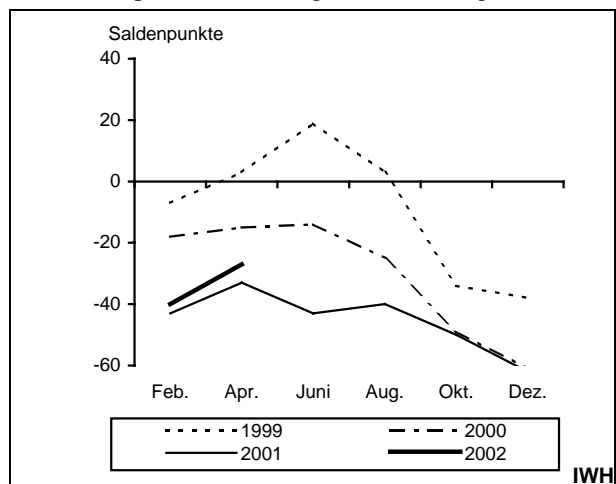
Quelle: IWH-Baumfragen.

Die Geschäftslage liegt um sieben Saldenpunkte über dem vergleichbaren Vorjahreswert, vor allem dank einer günstigeren Einschätzung im Tiefbau. Laut amtlicher Auftragsstatistik gingen in den ersten beiden Monaten dieses Jahres kräftige Impulse von Bahn und Post für den gewerblichen Tiefbau aus. Zugleich lagen die Auftragseingänge im Straßen- und sonstigen öffentlichen Tiefbau am Jahresanfang deutlich über Vorjahresniveau. Dagegen war die Ordertätigkeit im Wohnungsbau und im öffentlichen Hochbau rückläufig, im gewerblichen Bereich stagnierte sie auf Vorjahresniveau. Insgesamt dominieren laut Umfrage in allen Sparten weiterhin die negativen Urteile. Im Hochbaubereich und beim Bauhandwerk fällt die Polarisie-

rung am negativen Rand mit etwa einem Drittel „schlechter“ Wertungen aber besonders extrem aus.

Die Geschäftserwartungen der Unternehmen mit Blick auf den Spätsommer verweisen in der Tendenz auf ähnliche Aussagen. Auch hier präsentiert sich insbesondere der Tiefbau in einem deutlich günstigeren Licht als noch vor einem Jahr. Dieser Tatbestand dürfte zu einem großen Teil auf „Verschiebeeffekte“ bei kassenmäßig im vergangenen Jahr erfassten Verkehrsobjekten zurückzuführen sein, die erst in diesem Jahr produktionswirksam

Abbildung 2:  
Entwicklung der Geschäftsaussichten im ostdeutschen Baugewerbe  
- Saldo der positiven und negativen Wertungen -



Quelle: IWH-Baumfragen.

werden. Die schwierige Kassenlage der ostdeutschen Gemeinden – Hauptträger der öffentlichen Bauinvestitionen – und die punktuelle Wirkung von gewerblichen Tiefbauprojekten lassen allerdings für den späteren Verlauf des Jahres Zweifel an der Fortsetzung einer Erholung im Tiefbau aufkommen. Auch die Tatsache, dass im Längsschnitt der Einzelurteile mehr Hoch- und Ausbauunternehmen von einer Verschlechterung als von einer Verbesserung gegenüber dem Vorjahreszeitraum ausgehen, deutet darauf hin, dass die ostdeutsche Bauproduktion die Talsohle noch nicht erreicht hat. Eine Abschwächung des noch anhaltenden Nachfragerückgangs ist aber wahrscheinlich.

Brigitte Loose ([Brigitte.Loose@iwh-halle.de](mailto:Brigitte.Loose@iwh-halle.de))

Tabelle :

Geschäftslage und Geschäftsaussichten laut IWH-Umfrage im ostdeutschen Baugewerbe – April 2002

- Vergleich zum Vorjahreszeitraum und zur Vorperiode -

Gruppen/Wertungen	gut (+)			eher gut (+)			eher schlecht (-)			schlecht (-)			Saldo		
	Apr 01	Feb 02	Apr 02	Apr 01	Feb 02	Apr 02	Apr 01	Feb 02	Apr 02	Apr 01	Feb 02	Apr 02	Apr 01	Feb 02	Apr 02
	- in % der Unternehmen der jeweiligen Gruppe <sup>a</sup> -														
Geschäftslage															
Baugewerbe insgesamt	8	6	12	23	23	22	49	43	44	20	28	22	-39	-42	-32
Zweige/Sparten															
Bauhauptgewerbe darunter <sup>b</sup>	6	3	10	21	24	23	51	43	43	22	31	24	-46	-47	-33
Hochbau	5	4	9	22	26	23	52	39	38	21	31	30	-47	-40	-35
Tiefbau	6	1	12	20	21	25	52	48	50	23	31	13	-49	-57	-27
Ausbaugewerbe	13	13	15	25	21	20	45	42	44	17	24	21	-23	-32	-29
Größengruppen															
1 bis 19 Beschäftigte	13	6	13	24	22	23	38	37	39	24	35	25	-25	-44	-28
20 bis 249 Beschäftigte	7	8	13	22	23	21	53	44	43	18	26	23	-43	-40	-32
250 und mehr Beschäftigte	0	0	0	33	33	40	50	50	60	17	17	0	-33	-33	-20
Statusgruppen															
Bauindustrie															
Privatisierte															
Unternehmen	1	2	10	23	27	25	53	52	44	23	19	21	-52	-42	-30
Neugründungen	11	7	13	26	21	21	46	40	43	17	32	24	-26	-44	-33
Bauhandwerk	14	9	15	17	16	14	49	37	39	20	39	32	-37	-51	-42
Geschäftsaussichten															
Baugewerbe insgesamt	7	6	9	27	24	28	48	50	43	18	20	20	-33	-40	-27
Zweige/Sparten															
Bauhauptgewerbe darunter <sup>b</sup>	6	4	7	25	25	29	49	51	44	20	20	20	-38	-41	-28
Hochbau	6	5	8	26	24	25	47	52	44	21	19	21	-35	-41	-29
Tiefbau	4	2	4	23	27	27	53	50	44	20	21	17	-46	-42	-22
Ausbaugewerbe	9	11	13	30	21	25	47	48	41	14	20	21	-22	-35	-26
Größengruppen															
1 bis 19 Beschäftigte	10	6	11	26	25	25	44	39	40	20	29	25	-28	-37	-30
20 bis 249 Beschäftigte	7	8	10	27	23	28	48	54	44	18	16	19	-33	-40	-25
250 und mehr Beschäftigte	0	0	0	33	33	40	50	50	60	17	17	0	-33	-33	-20
Statusgruppen															
Bauindustrie															
Privatisierte															
Unternehmen	0	2	7	27	28	34	53	55	42	20	16	17	-46	-41	-18
Neugründungen	10	10	10	26	17	23	48	48	48	15	25	19	-27	-46	-34
Bauhandwerk	13	6	9	28	26	20	39	39	45	20	29	26	-18	-38	-42

<sup>a</sup> Summe der Wertungen je Umfrage gleich 100 - Ergebnisse gerundet. – <sup>b</sup> Hoch- und Tiefbau werden als Darunterposition ausgewiesen, da ein Teil der an der Umfrage beteiligten Unternehmen keiner dieser Sparten eindeutig zugeordnet werden kann.

Quelle: IWH-Baumfragen.

## Geschäftsklima in der ostdeutschen Industrie signalisiert Aufwärtstendenz

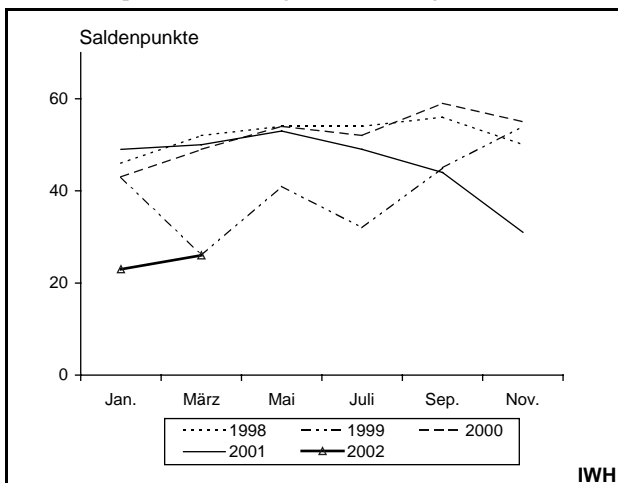
Laut IWH-Umfrage unter rund 300 ostdeutschen Industrieunternehmen hat sich das Geschäftsklima im März 2002 erstmals seit Juli vergangenen Jahres aufgehellt. Sowohl die geschäftliche Lage als auch die Aussichten werden günstiger als im Januar eingeschätzt, letztere sogar deutlich besser. Die Industriekonjunktur hat damit in Ostdeutschland die Talsohle erreicht, und es lassen sich Anzeichen einer Erholung ausmachen. In der Lagebeurteilung kommt allerdings auch die Frühjahrsbelebung zum Tragen. Im Vergleich zum Vorjahreszeitraum fallen beide Bewertungen noch schlechter aus.

Der Saldo aus positiven und negativen Meldungen zur *Geschäftslage* beträgt 26 Punkte und liegt

(vgl. Tabelle). Besonders stark hellte sich die Lageeinschätzung bei den Herstellern von Gebrauchsgütern auf. Dagegen kippte nunmehr die Beurteilung der geschäftlichen Situation bei den Investitionsgüterproduzenten. Insgesamt befindet sich diese Hauptgruppe seit Herbst 2001 in einer Schwächephase. Die einzelnen Branchen zeigen aber ein recht unterschiedliches Konjunkturbild. Während die Maschinen- und Fahrzeugbauer bereits eine Aufhellung signalisieren, gab es unter den Herstellern von Metallerzeugnissen einen massiven Stimmungsabfall.

Das Urteil zu den *Geschäftsaussichten* für die nächsten sechs Monate fällt gegenüber der Um-

Abbildung 1:  
Entwicklung der Geschäftslage  
- Saldo der positiven und negativen Wertungen -

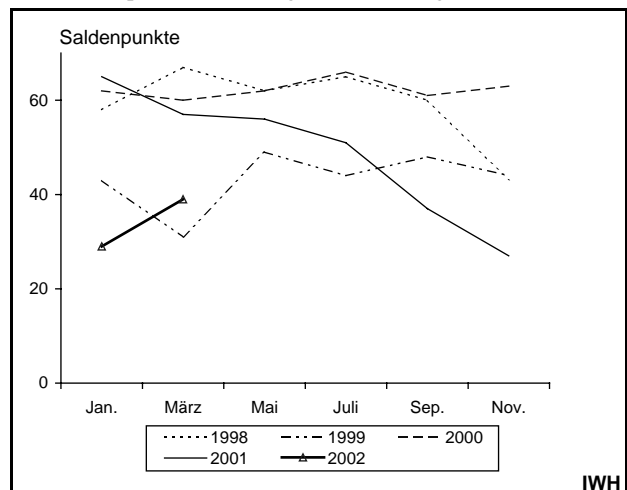


Quelle: IWH-Industrienumfragen

damit um 3 Punkte über dem Ergebnis der Umfrage vom Januar 2002. Er unterschreitet den Wert vor Jahresfrist aber immer noch um 24 Skalenpunkte. Damit befindet er sich im Langzeitvergleich weiterhin unter dem Niveau zu Beginn des Jahres 1997. Nach wie vor konzentrieren sich die Wertungen in den Grauzonen von „eher gut“ und „eher schlecht“. Insgesamt sehen mehr als 60% der Unternehmen ihre geschäftliche Situation in einem günstigen Licht und lediglich 8% bezeichnen sie als eindeutig „schlecht“.

Die Bewertung der Geschäftslage hat sich in drei der vier fachlichen Hauptgruppen verbessert

Abbildung 2:  
Entwicklung der Geschäftsaussichten  
- Saldo der positiven und negativen Wertungen -



Quelle: IWH-Industrienumfragen

frage vom Januar 2002 deutlich besser aus. Die in die künftige Entwicklung gesetzten Erwartungen stiegen um 10 Punkte. Der Saldo beträgt nunmehr 39 Punkte. Das lässt auf ein Anziehen der Konjunktur in den nächsten Monaten schließen. Insgesamt bewegt sich die Einschätzung der Geschäftsaussichten allerdings noch auf einem niedrigen Niveau, wie der Vorjahresvergleich zeigt. Die Beurteilung der Geschäftsaussichten legte bei allen fachlichen Hauptgruppen zu. Geradezu sprunghaft stieg der Erwartungswert bei den Produzenten von Investitions- und Gebrauchsgütern. Bei ersteren wird dies maßgeblich vom Maschinenbau getra-

gen. Unter den Herstellern von Gebrauchsgütern bewerten vor allem einige Unternehmen des Fahrzeugbaues sowie elektrischer Haushaltsgeräte ihre Aussichten überwiegend gut. Überaus positiv schät-

zen die Nahrungsgüterhersteller ihre Geschäftsaussichten ein.

*Bärbel Laschke*  
(*Baerbel.Laschke@iwh-halle.de*)

Tabelle:

Geschäftslage und Geschäftsaussichten laut IWH-Umfrage in der ostdeutschen Industrie – März 2002

- Vergleich zum Vorjahreszeitraum und zur Vorperiode -

Gruppen/Wertungen	gut (+)			eher gut (+)			eher schlecht (-)			schlecht (-)			Saldo		
	Mrz 01	Jan 02	Mrz 02	Mrz 01	Jan 02	Mrz 02	Mrz 01	Jan 02	Mrz 02	Mrz 01	Jan 02	Mrz 02	Mrz 01	Jan 02	Mrz 02
	in % der Unternehmen der jeweiligen Gruppe <sup>a</sup>														
Geschäftslage															
Industrie insgesamt	33	21	21	42	40	42	18	31	29	7	7	8	50	23	26
Hauptgruppen <sup>b</sup>															
Vorleistungsgüter	29	16	17	42	38	40	21	35	32	8	10	12	41	10	14
Investitionsgüter	35	18	22	44	43	37	16	31	32	6	8	9	57	23	19
Ge- und Verbrauchsgüter	40	29	25	41	40	47	13	27	24	7	4	4	61	37	44
dar.: Nahrungsgüter	39	26	20	38	52	60	11	17	16	11	5	4	55	56	60
Größengruppen															
1 bis 49 Beschäftigte	22	13	17	36	37	28	28	33	41	14	17	14	16	-1	-10
50 bis 249 Beschäftigte	38	22	21	40	43	48	17	29	26	4	6	5	56	31	38
250 und mehr Beschäftigte	32	24	24	51	41	42	11	33	22	5	2	12	68	29	32
Statusgruppen															
Privatisierte Unternehmen	31	22	21	41	40	44	20	31	27	7	7	7	45	23	32
darunter:															
Westdt./ausl. Investoren	30	24	22	49	35	46	16	34	28	5	7	4	57	19	36
Management-Buy-Outs	27	16	14	40	39	38	27	36	31	6	8	17	33	11	3
Reprivatisierer	29	24	33	39	41	33	20	24	24	11	12	9	36	29	33
Neugründungen	33	17	19	39	41	33	18	31	37	10	9	11	43	20	5
Geschäftsaussichten															
Industrie insgesamt	29	21	20	50	43	49	17	32	26	5	4	4	57	29	39
Hauptgruppen <sup>b</sup>															
Vorleistungsgüter	25	14	21	50	46	42	21	33	32	4	7	5	49	20	26
Investitionsgüter	37	21	17	43	37	54	13	39	23	7	3	5	60	16	43
Ge- und Verbrauchsgüter	31	28	22	54	45	54	12	26	22	3	1	2	70	46	52
dar.: Nahrungsgüter	30	26	19	52	53	67	14	19	11	4	2	3	64	58	72
Größengruppen															
1 bis 49 Beschäftigte	21	12	15	44	45	39	26	33	35	9	10	11	30	13	8
50 bis 249 Beschäftigte	31	22	23	52	46	53	15	29	24	2	2	0	66	38	51
250 und mehr Beschäftigte	33	24	20	47	36	49	14	38	24	6	2	7	61	19	37
Statusgruppen															
Privatisierte Unternehmen	26	21	20	50	44	52	20	31	24	4	3	4	53	31	44
darunter:															
Westdt./ausl. Investoren	30	24	19	53	39	57	15	33	22	2	4	2	67	26	52
Management-Buy-Outs	19	15	16	51	46	49	28	37	30	2	2	5	40	22	30
Reprivatisierer	21	22	26	49	48	41	21	22	26	9	8	7	40	40	33
Neugründungen	33	20	20	48	41	41	12	33	34	6	7	6	63	20	20

<sup>a</sup> Summe der Wertungen je Umfrage gleich 100 - Ergebnisse gerundet, Angaben für März 2002 vorläufig. – <sup>b</sup> Die Klassifikation der Hauptgruppen wurde der Wirtschaftszweigsystematik 93 angepasst.

Quelle: IWH-Industrienumfragen.